

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

L'ASSURANCE
PAR LES
SYNDICATS AGRICOLES

La Loi du 4 Juillet 1900

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SOUTENUE DEVANT LA
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le Samedi 2 Juillet 1904, à 2 heures.

PAR

P. MARCHAL



LYON

Imprimerie WALTENER & C^{ie}

3, Rue Stella, 3

—
1904

L'ASSURANCE
PAR LES
SYNDICATS AGRICOLES

La Loi du 4 Juillet 1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

L'ASSURANCE
PAR LES
SYNDICATS AGRICOLES

La Loi du 4 Juillet 1900

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SOUTENUE DEVANT LA
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le Samedi 2 Juillet 1904, à 2 heures

PAR
P. MARCHAL



LYON

Imprimerie WALTENER & C^{ie}

3, Rue Stella, 3

—
1904

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER (E.), C. ✱, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.

FLURER, I. ✱, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

THALLER, I. ✱, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.

COHENDY, ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), A. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'Histoire du Droit.

BOUVIER, A. ✱, professeur de Science financière et de
Législation française des finances.

LAMEIRE, A. ✱, professeur d'Histoire du Droit public et de
Droit administratif.

JOSSERAND, A. ✱, professeur de Droit civil.

BROUILHET, A. ✱, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. ✱, agrégé (Droit privé et Droit criminel).

GONNARD, agrégé (Sciences économiques).

BECC, I. ✱, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. BROUILHET, professeur, *Président.*

GONNARD, agrégé,

LÉVY, agrégé,

Assesseurs.

INTRODUCTION

L'Assurance est une institution fort importante dans notre société actuelle et qui est appelée à jouer un rôle plus considérable encore. Elle atténue les conséquences funestes d'un sinistre, en répartissant le dommage qu'il entraîne sur un grand nombre d'intéressés. C'est ainsi que l'incendie qui détruit en un instant une maison avec toutes les richesses qu'elle renferme n'occasionne cependant pas la ruine de son propriétaire, car l'immeuble et les objets anéantis sont remplacés par la prime versée par la Compagnie d'assurances. L'Assurance qui assigne ainsi à tous les objets qui nous entourent une valeur commerciale dont elle nous garantit le remboursement, estime également la valeur de chaque vie humaine, valeur égale au dommage que causerait sa disparition, et compense notre perte par le versement d'une somme d'argent ou d'une rente. C'est ainsi que non seulement la mort naturelle, mais la mort occasionnée par les mille accidents journaliers possibles, fait l'objet de l'Assurance, et l'on ne saurait plus aujourd'hui appliquer le vieux proverbe : « *Malum omen non est providendum* ».

Mais le rôle tutélaire et éminemment social de l'assurance semble s'accroître encore relativement aux risques

agricoles. La profession de l'agriculteur est en effet menacée de fléaux nombreux, contre lesquels les moyens préventifs sont impuissants : la gelée, les inondations, les orages, la grêle, la sécheresse sont provoqués par des circonstances atmosphériques que l'homme ne peut modifier. Et les champs qui sont à la merci d'une journée d'orage sont toute l'année livrés à l'armée des pillards de toute espèce que le ciel envoie ou que la terre nourrit aux dépens du cultivateur !

Perdant en un instant le labeur de toute l'année, ruiné peut-être par la destruction de ses récoltes, le cultivateur attend de l'Assurance la compensation de la perte énorme qu'il subit. Ici l'assurance cesse d'être de la prévoyance, elle est une nécessité. Elle seule retiendra le cultivateur à la terre et empêchera cette émigration continue des gens de la campagne vers la ville.

Cependant de toutes les diverses formes d'assurances, l'Assurance agricole est une des plus longues à s'établir. On peut sans hésiter dire qu'aujourd'hui encore elle est à l'état de problème. Est-ce que la dispersion de la population des campagnes rend plus difficile l'organisation et le fonctionnement d'une Société d'assurances ? Est-ce que l'individualisme profond du cultivateur, que d'autres appellent sa lourdeur d'esprit, l'empêchent de comprendre les avantages pratiques de l'institution ? Le mal a son origine dans des raisons d'un autre ordre qu'il est nécessaire d'indiquer.

Mais avant de rechercher comment l'Assurance agricole a été utilisée en pratique, il est nécessaire de circonscrire le domaine de risques auxquels cette institution peut être appelée à apporter remède.

Le risque est la chance de réalisation plus ou moins grande d'un événement dommageable. Ce risque n'est assurable que si l'on peut évaluer ses chances de réalisation : Que représente en effet la prime versée à la Compagnie d'assurances ? Elle représente « la valeur actuelle du

dommage possible dans une unité de temps déterminée » (1). L'assureur détermine cette valeur du dommage futur au moyen des statistiques dressées avec des observations antérieures, et qui lui indiquent combien de fois le même phénomène revient dans le même laps de temps et pour le même nombre de personnes ou de biens.

Le risque doit être *actuel*, c'est-à-dire qu'il doit être de nature à inquiéter sérieusement un homme sage et prévoyant (1). Il faut de plus que l'événement soit *incertain*, improbable même pour chaque cas particulier ; qu'il ait un caractère *fortuit* et accidentel, qu'il ne se présente à la pensée que comme un risque. Si le danger est imminent, presque irrésistible, s'il est seulement probable, aucun assureur ne peut en assumer la responsabilité, l'assurance est impossible ou ne serait qu'une audacieuse gageure. Il faut enfin que le fléau qu'on assure exerce inégalement ses ravages frappant ça et là des coups soudains, mais épargnant la grande majorité des valeurs assurées. Si un fléau était assez général dans son action pour atteindre à la fois tous ou presque tous les assurés, l'assurance serait aussi vaine que celle d'un danger qui ne menacerait personne.

Enfin il est nécessaire que le risque ne puisse être volontairement accru par le fait de l'intéressé. Les accidents dûs à la négligence ou à une volonté coupable sont d'autant plus nombreux que le contrôle est plus difficile pour l'assureur : les risques agricoles sont dans une large mesure soumis à cette augmentation purement artificielle, soit que l'ardeur de l'agriculteur à protéger ses récoltes ou son bétail contre les divers fléaux qui les menacent, se ralentisse à mesure que son intérêt à se montrer vigilant diminue, soit qu'il préfère, dans certains cas, aider

(1) CHAUFTON : *Les assurances*. T. I^{er} ; p. 403.

(2) DE COURCY : *De l'assurance par l'Etat* ; p. 37 et 38.

à la perte de récoltes ou d'un bétail qui ne représente plus une valeur égale à celle de l'indemnité que lui versera la Compagnie.

Etant données ces conditions générales d'assurabilité des divers risques, à quels risques agricoles l'assurance pourra-t-elle être appliquée ? Ecartons tous ces fléaux qui sévissent sur de vastes régions et y exercent uniformément leurs ravages, comme la sécheresse ; écartons également ces fléaux qui ne frappent que certaines régions, et s'éloignent d'eux-mêmes des autres, comme certaines maladies épidémiques qui atteignent les plantes ou le bétail. Ecartons également ces fléaux qui, quelque possibles, ne sont pas suffisamment probables pour entraîner un risque immédiatement appréciable, comme les destructions causées par les sauterelles. Eliminons enfin ces fléaux qu'une volonté patiente ou les applications nouvelles de la science suffisent à détourner, comme le phylloxera, le black-rot, le mildew, la rouille, le charbon, la coulure, etc. Restent quatre fléaux contre lesquels l'assurance est plus ou moins heureusement employée : 1° la gelée, 2° l'inondation, 3° la grêle, 4° la mortalité du bétail.

La gelée occasionne des dégâts chaque année considérables, soit que la rigueur de l'hiver fasse périr les semences enfouies dans le sol, soit que les nuits de printemps trop froides détruisent les fleurs et les bourgeons. Ces dégâts se sont élevés, pendant l'hiver de 1879-1880, à la somme de 138.213. 680 francs ; en 1893, ils ont atteint 213 millions. Pour une année moyenne, les pertes causées de ce chef s'élèvent à 70 millions environ. Ce risque a été considéré comme assurable et assuré en fait par certaines Compagnies : telles sont l'*Avenir*, l'*Association fraternelle*, la *Mutualité générale*. Certaines précautions générales étaient prises par ces Compagnies : c'était d'abord de n'assurer aucune localité où la gelée aurait sévi pendant trois années consécutives avec perte dépassant le cinquième de la récolte. Laissant ainsi de côté la catégorie la plus

redoutable de ces risques, les Compagnies ne garantissent d'indemnité pour les sinistres courants que s'ils dépassent un cinquième de la récolte et s'ils sont survenus au moins deux jours après l'engagement de l'assuré. Le sinistre doit être dénoncé par l'intéressé au siège social de la Société, au plus tard dans les huit jours, faute de quoi l'assuré perd tout droit à indemnité. Enfin la Compagnie doit être renseignée exactement sur la nature des cultures faites par l'intéressé dans son sol.

Ces précautions n'ont pas empêché les Compagnies d'assurances de renoncer rapidement à l'Assurance de ce risque, l'*Avenir*, après une expérience défavorable de dix années. C'est qu'en effet il est difficile d'établir aucune appréciation sérieuse sur l'étendue et les effets probables du fléau dans telle région : telle contrée du midi n'aura souffert que de dégâts de peu d'importance pendant plusieurs années consécutives, qui sera ruinée tout entière par un violent vent du nord, une nuit de printemps. D'autre part, le fléau s'il est local dans les terrains accidentés sera régional dans les plaines, et ne pourra pas être compensé par l'assurance. Enfin, outre les difficultés d'établir sur aucune statistique sérieuse le montant de la prime, des difficultés plus nombreuses encore doivent nécessairement surgir dans le règlement des sinistres : en effet, le dommage causé par la gelée ne peut que très difficilement être apprécié au moment où il se produit ; plus tard, il est presque forcément confondu avec des dégâts provenant d'une autre cause.

L'inondation, bien qu'occasionnant des ravages moins considérables que la grêle n'en est pas moins redoutable dans les régions où elle s'est étendue par les désastres qu'elle entraîne. Les crues du Nil recouvraient le sol de l'Egypte d'un limon fécondant ; les crues de nos fleuves déposent sur des territoires fertiles des sables et graviers qui empêchent toute végétation ; les rivières torrentielles emportent dans leurs flots impétueux les ar-

bres et les plantes et ne laissent souvent que le roc nu à la place d'un sol producteur. Les dégâts occasionnés de ce chef, bien que très variables, peuvent cependant être évalués annuellement à 23 millions environ. Contre ce fléau, les pouvoirs publics ont de tous temps essayé de lutter par la construction d'ouvrages de défense. C'est ainsi que la loi du 28 mai 1858 décidait qu'il serait procédé par l'Etat, avec le concours des départements, des communes et des propriétaires intéressés à l'exécution des travaux destinés à mettre à l'abri des inondations les localités les plus exposées : 65 millions furent dépensés de ce chef au plus grand profit des riverains dans les vallées du Rhône, de la Loire, de la Garonne et de la Seine. Actuellement, la loi du 22 mars 1890 autorise les communes à se syndiquer en vue de l'exécution de travaux d'intérêt intercommunal : les travaux d'endiguement peuvent évidemment faire l'objet de pareilles associations.

Contre ce fléau l'assurance n'a jamais été organisée en pratique ; seule la Caisse générale des Assurances agricoles, créée par Napoléon III avait fait entrer dans ses opérations l'Assurance de ce risque (1). Mais cette caisse échoua complètement, après avoir retardé jusqu'à la fin l'organisation de cette branche d'assurance. La même prétention se retrouve dans la plupart des propositions de loi organisant l'Assurance par l'Etat, proposition Vacher, 29 juillet 1879; proposition Langlois, février 1882; propositions Quintaa, Rivet, Chollet, etc. En fait, si elle n'est pas incompatible avec l'idée d'assurance d'Etat, l'assurance de ce risque ne pourrait être sérieusement acceptée par une Compagnie privée, les ravages occasionnés par ce fléau sont à la fois trop locaux et trop complets dans les régions atteintes pour que l'assurance puisse les indemniser.

(1) A. THOMEREAU : *Un essai de socialisme d'Etat sous Napoléon III.*

L'Assurance réussit au contraire très bien à garantir l'agriculteur contre les conséquences de deux autres fléaux : la mortalité du bétail et la grêle.

La mortalité qui atteint les animaux de ferme peut être évaluée en France à 32 millions et demi par an. L'année 1888, qui a été des plus calamiteuses, a vu le total de ces pertes monter à 38.721.588 francs, somme ainsi répartie :

7.603.378 par épizooties ;

22.602.129 par maladies non contagieuses ;

8.516.081 par accidents (1).

Cette statistique montre que la plus grande partie des sinistres qui atteignent le bétail sont provoqués non par des maladies épidémiques, mais par des maladies qui frappent individuellement chaque tête de bétail. Le risque de mortalité du bétail est ainsi extrêmement réparti ; il ne se localise pas à certaines régions, et ne menace pas uniquement les grandes agglomérations d'animaux dans un même parc ou dans une même écurie. Les étables ne comprenant que quelques têtes de bétail sont même proportionnellement plus frappées que les grandes, sans doute parce que les soins hygiéniques donnés aux animaux sont moindres dans les petites exploitations que dans les grandes. L'assurance contre ce risque se présente donc dans des conditions telles que tous les propriétaires sont intéressés à y recourir.

D'autre part, le danger de mort qui menace le bétail n'est pas particulièrement redoutable à certaines périodes : il est toujours également imminent, toujours actuel. Le propriétaire considérera donc comme une mesure de prévoyance toujours nécessaire l'assurance de son bétail, quelles que soient les circonstances extérieures. Sans doute les épidémies survenant rendront plus imminent

(1) Raymond DUGUAY : *La question des assurances agricoles*. Paris, 1895.

le recours à l'Assurance. Mais la menace seule de ce fléau, menace toujours actuelle suffit à attirer le cultivateur à l'assurance de son bétail. Beaucoup de Sociétés mutuelles d'assurance du bétail n'ont dû leur création qu'à la crainte du retour d'une maladie contagieuse, les caisses de Vendée, par exemple, fondées après une épidémie de péripneumonie bovine.

Enfin le risque comporte une évaluation facile. Sans doute la valeur d'un animal change rapidement d'une année à l'autre, et peut être complètement différente du jour de l'estimation au jour du sinistre. Mais cet inconvénient peut être évité par des estimations fréquentes des bestiaux assurés, tous les six mois par exemple, et par des modifications de primes correspondantes aux changements de valeur.

Le seul danger pratique du recours à l'assurance contre ce risque est celui d'un accroissement dans la mortalité du bétail proportionnel à l'étendue de la garantie fournie. En effet, les cas de mortalité du bétail dus à de mauvais soins ou à une mauvaise hygiène sont nombreux ; ils s'accroissent encore si le propriétaire du bétail sent que sa négligence n'entraînera contre lui aucune conséquence funeste ; il sera même souvent intéressé à se montrer négligent, s'il s'aperçoit que l'animal assuré ne représente plus une valeur égale à l'indemnité que lui versera la Compagnie d'Assurances en cas de sinistre. Les Compagnies d'Assurances ont compris la nécessité de restreindre les cas de sinistre occasionnés par le fait de l'homme, volontaire ou non : elles déclarent dans leurs conditions d'assurance ne pas garantir « contre les maladies ou accidents provenant du manque de soins ou de nourriture, ou de mauvais traitements ou d'excès de travail », etc. Elles stipulent également qu'elles ne seront jamais tenues à une indemnité supérieure à la valeur qu'avait l'animal au moment de sa mort, alors même que cette valeur serait inférieure à celle qui a servi de base à la fixation du montant de la

prime. Ce péril n'en reste pas moins grave, et contribue, ainsi que nous le verrons, à empêcher le développement de cette branche d'Assurances.

La grêle est de tous les fléaux qui menacent l'agriculteur, le plus redoutable par la brusquerie de ses apparitions et l'étendue de ses ravages. Elle sévit surtout en effet dans les mois d'été alors que les récoltes sont prêtes à être recueillies, et que le cultivateur peut apprécier d'une façon certaine la valeur de ses moissons ou de ses vendanges, et le profit pécuniaire qu'il en retirera. Et d'autre part, elle frappe généralement avec assez de violence pour apporter une destruction complète dans les champs qu'elle a atteints. Enfin, jusqu'à nos jours, en dépit des recherches et de nombreux procédés successivement prônés puis rejetés, ce fléau n'a pu être détourné ni prévenu par aucun moyen.

Ce risque est de tous les risques agricoles celui qui peut être le plus facilement couvert par l'Assurance. Il n'est pas en effet limité dans son action à certaines parties de terrain, qu'il frapperait de préférence aux autres : la grêle menace toutes les régions, et si certaines conditions atmosphériques la font éclater dans certaines localités avec plus de fréquence que dans d'autres, aucune n'est à l'abri de ses attaques. Par conséquent quelque étendus que soient les ravages occasionnés par ce météore, une Société d'assurances peut trouver dans les dimensions de sa circonscription, une compensation à la gravité des indemnités qu'elle devra supporter.

D'autre part, l'importance du risque que la Compagnie prendra à sa charge, est susceptible d'une évaluation précise : en effet à l'aide soit de statistiques établies par sa propre expérience, soit de renseignements recueillis dans les localités où elle étend ses opérations, la Compagnie peut connaître d'une façon à peu près certaine la quantité d'orages de grêle qui sévissent dans chaque région

pendant une certaine période et calculer d'après cette évaluation le montant de chaque prime.

Enfin le risque de grêle occasionne un dommage dont l'étendue ne peut varier selon la volonté de l'assuré et qui peut s'apprécier d'une façon certaine.

L'Assurance agricole intervient ainsi contre un nombre assez restreint de sinistres. La plupart à raison de leur étendue, de la quantité de dommages qu'ils entraînent échappent à l'assurance, mais relativement à ces deux fléaux qui s'exercent dans des conditions telles que l'assurance peut les garantir : la grêle et la mortalité du bétail. il est nécessaire de rechercher ce que l'institution a donné en fait : A-t-elle réussi à être la sauvegarde du cultivateur contre la désorganisation de son cheptel ou de son exploitation rurale ?

L'Assurance agricole a été organisée et monopolisée même par de grandes Compagnies mutuelles ou à primes fixes qui étendent leurs opérations sur de vastes circonscriptions. Le développement de ces puissants organismes ne commence guère qu'avec le xix^e siècle, d'abord se fonda à Toulouse, sous l'inspiration de Barreau, la *Mutuelle contre la grêle*. Cette Société fut dissoute par un avis du Conseil d'Etat du 15 octobre 1809. Ce n'est qu'en 1823 que nous voyons apparaître une Société nouvelle d'Assurance contre la grêle, avec la *Cerès*, autorisée par ordonnance royale du 29 janvier 1823. A partir de ce moment, ces Sociétés se multiplient rapidement. Citons la *Mutuelle de Seine-et-Marne* ; en 1831, la *Mutuelle de l'Aisne* ; en 1834, l'*Etoile* ; en 1854, la *Mutuelle de Seine-et-Oise* et la *Garantie agricole*. A côté de ces Sociétés mutuelles, deux Compagnies à primes fixes, la *Compagnie des Assurances générales*, fondée en 1854, et l'*Abeille* en 1856.

Le mouvement gagne en importance avec le régime de liberté introduit par la loi du 24 juillet 1867 sur les Sociétés, et le décret du 22 janvier 1868 : *La Confiance* (1878), l'*Eternelle* (1883), l'*Indemnité* (1877), la *Ruche du Pas-de-*

Calais, du Nord et de la Somme (1896), la *Grêle* (1876), la *Ferme* (1887).

Les Sociétés d'assurances du bétail ne se développèrent pas avec la même intensité. Ce n'est qu'en 1838 que se fonde la *Société des cultivateurs de Coulommiers*. Vingt ans après, cet exemple est suivi par l'*Etable Charentaise*. Puis apparaissent en 1863, le *Bon Laboureur*, et en 1867 la *Garantie fédérale*. Postérieurement à la loi de 1867, citons l'*Union nationale*, Société à primes fixes, fondée en 1877. Les Sociétés mutuelles assez nombreuses sont : l'*Avenir* (1874), le *Bétail* (1872), l'*Union centrale* (1881), l'*Association agricole* (1888).

Ce mouvement, en apparence assez brillant, d'organisation des Sociétés d'Assurance contre la grêle et la mortalité du bétail, a-t-il résolu pratiquement le problème de l'Assurance agricole ? Il faut reconnaître, au contraire, que, ni pour les Sociétés d'Assurance, ni pour les agriculteurs, l'institution ainsi gérée n'a rendu les résultats qu'on pouvait en attendre. D'abord, ces Sociétés n'assurent qu'une partie véritablement faible des sinistres de grêle ou de mortalité du bétail : en 1858, sur près de six milliards de valeurs assurables contre la grêle, 400 millions seulement étaient assurés, et sur trois milliards environ que représentait le bétail, 12 millions seulement étaient garantis. En 1892, après une période de trente-quatre ans, des lois libérales et une extension colossale de l'Assurance-vie et de l'Assurance-incendie, l'Assurance agricole s'est à peine accrue : les grandes Sociétés d'Assurances contre la grêle, assurent 134.816 assurés pour une valeur de 567.428.604 francs ; les Sociétés assurant le cheptel vivant de France, évalué alors à cinq milliards assuraient 36 millions seulement de capital-bétail. Au point de vue matériel, la situation des Compagnies n'est pas extrêmement prospère : l'*Abeille*, Société à primes fixes, au capital de 8 millions, n'a, pendant trente-six ans réalisé aucun bénéfice ; elle n'a payé à ses actionnaires,

en onze annuités, que 121 francs par titre, soit un intérêt de 3 fr. 30 par an. Actuellement sa situation est un peu plus prospère. *La Confiance*, Société au capital de 2 millions, n'a aucun fonds de réserve, et n'a pu verser aucun dividende à ses actionnaires depuis plusieurs années : elle n'a même pu éteindre son passif qu'en réduisant son capital (1). La situation des Compagnies mutuelles semble plus prospère, mais ceci provient simplement de leur faculté statutaire de se libérer par le versement d'un dividende. Nous sommes loin des bénéfices réalisés par les Compagnies d'Assurance contre l'incendie ou sur la vie : la Compagnie d'Assurances générales divise, en 1876, son capital en 2000 actions de 1.000 francs, actuellement cotées 34.000 francs environ. Le *Soleil*, dont les actions évaluées en Bourse, en 1874, 2.400 francs valent, en 1896, 5.000 francs (2). L'*Abeille*, en tant qu'Assurance-incendie voit ses actions cotées 220 francs en 1874, et valoir, vingt ans après, 2.250 francs. L'Assurance agricole, si peu avantageuse pour les Sociétés, ne l'est guère davantage pour le cultivateur. Ce dernier ne recourt guère à l'institution, qui, pour plusieurs raisons, n'attire pas sa clientèle. C'est d'abord le taux élevé des primes réclamées par les Compagnies : en matière d'assurance du bétail, ce taux peut varier de 3 à 5 p. 100 ; relativement à la grêle, leur montant, extrêmement variable suivant les régions, atteint en moyenne 6 p. 100. Ces conditions fort onéreuses sont la conséquence du but uniquement commercial dans lequel l'Assurance est organisée par les Compagnies. La nécessité de réaliser de gros bénéfices s'impose pour rémunérer les capitaux engagés. Les Sociétés mutuelles, bien qu'échappant à cette obligation n'en sont pas moins soumises aux autres frais qu'ont à sup-

(1) THOMEREAU : *La question des assurances agricoles au point de vue de la statistique*. Paris, 1894.

(2) *Cours des actions des C^{tes} d'assurances*. Paris, 1900.

porter les Compagnies à primes fixes : frais de personnel. Ces derniers frais, fort élevés et absorbant environ 30 p. 100 de la prime versée, sont la conséquence de la nécessité pour les Compagnies d'Assurances de faire des affaires : il faut qu'elles aient un personnel nombreux d'agents et de sous-agents qui'aillent chercher la clientèle jusqu'au fond des villages, personnel que la Société intéresse à ses opérations, en lui versant de grosses commissions prélevées sur les primes.

D'autre part, l'Assurance agricole semble réservée à une classe d'agriculteurs, celle des gros propriétaires, et échapper à tous les petits et moyens propriétaires. En effet les agents des Compagnies ne recherchent guère la clientèle de ces derniers qui ne leur occasionne que des dérangements sans profit suffisant. Cependant c'est à l'égard des petits propriétaires que l'Assurance est vraiment utile : les gros propriétaires trouvent dans l'étendue de leur exploitation, dans la diversité des cultures, enfin dans la grande quantité de bétail, une compensation toute naturelle au sinistre qui les a frappés. Les petits cultivateurs peuvent être plongés dans la misère par la destruction d'un champ ou la perte d'une ou deux têtes de bétail.

Ces différentes raisons ont amené beaucoup d'esprits à demander à l'Etat d'intervenir pour organiser l'Assurance agricole comme institution d'Etat.

Nombreuses sont les propositions de loi qui ont été élaborées sur cette question. Sans remonter bien haut dans l'histoire, on peut mentionner les suivantes : 1° Proposition Vacher (29 juillet 1879) ; 2° proposition Langlois (février 1882) ; 3° proposition Quintaa (17 mai 1891) ; 4° proposition Rivet (9 mars 1891) ; 5° proposition Daynaud, de Cassagnac, Fauré et Peyrusse (26 janvier 1893) ; 7° proposition Jonnart (28 mars 1893) ; 8° proposition Emile Rey et Lachière (6 mai 1893 et 5 décembre 1893) ; 9° proposition Philippon (27 mai 1893) ; 10° projet Viger (24 avril

1894) ; 11° proposition Gendre (3 juillet 1894) ; 12° proposition Calvet (12 juillet 1895) ; 13° proposition Augé (11 juin 1897).

Cette longue liste de propositions de loi montre combien le recours à l'Etat semblait, aux yeux de nos législateurs la seule solution possible du problème de l'assurance agricole. Cependant ces propositions ne sont pas l'œuvre d'esprits suspects de collectivisme ou de socialisme d'Etat. C'est ainsi que M. Méline présentait en 1893, en tant que président de la Commission du Crédit agricole, une proposition de loi où l'assurance par l'Etat, obligatoire, était posée en principe, car, disait l'exposé des motifs, « le cultivateur n'a pas atteint ce degré d'émancipation intellectuelle qui permettrait de compter exclusivement sur l'esprit de solidarité. »

Parmi les divers systèmes qui virent ainsi le jour, le plus intéressant fut certainement celui que présenta M. Viger, ministre de l'Agriculture, dans son projet du 24 avril 1894. Il est nécessaire, pour la clarté même de notre exposé, de montrer comment devait fonctionner ce système et quelles étaient ses origines.

Ce système s'inspirait d'institutions d'ordre purement privé : les caisses des incendiés, qui existaient dans quatre de nos départements : la Meuse, les Ardennes, la Marne et la Somme.

La caisse de la Meuse fut fondée avant la Révolution par l'archevêque de Reims, à la suite de grands incendies qui avaient occasionné beaucoup de désastres dans la région. Cette caisse, créée « pour venir en aide aux pauvres, au moyen des dons volontaires des riches », fut réorganisée après la Révolution, par divers arrêtés préfectoraux et par un règlement intérieur du 16 janvier 1806. L'arrêté préfectoral du 27 octobre 1822 établit pour le règlement des indemnités en cas de sinistre la proportionnalité de l'indemnité avec le don versé par la victime et la valeur totale des biens garantis par

ce don : « En cas d'incendie, dit l'article 32, le don de chaque incendié sera multiplié par 1,200, et la somme en résultant, comparée à la valeur totale qu'avaient avant l'incendie les immeubles et meubles auxquels le don était affecté. »

La caisse se compose d'un Bureau central, comprenant les conseillers généraux du département et sept notables citoyens et de Bureaux particuliers dans chaque commune comprenant le juge de paix, le conseiller d'arrondissement, le curé, le maire, l'adjoint et trois conseillers municipaux. Ces bureaux particuliers sont chargés de recueillir les cotisations dont le montant est absolument libre. En cas de sinistre, il renseigne le Bureau central, qui est chargé de déterminer le montant de l'indemnité.

Cette organisation purement mutuelle et dont toute intention spéculative était exclue aboutissait à une diminution notable du prix de revient de l'assurance. Elle réduisait notablement la proportion des incendies, en supprimant presque complètement les cas d'incendies volontaires.

C'est ce système si simple que le projet de loi de M. Viger cherchait à généraliser en le fondant en quelque sorte dans l'Administration départementale.

Diverses catégories de caisses étaient organisées, suivant la nature des risques à assurer. Les caisses communales ou cantonales formaient un premier groupe ment chargé de l'assurance contre la mortalité du bétail. Au-dessus d'elles, les caisses départementales avaient en vue l'assurance grêle, et facultativement l'assurance gelée ou incendie. Enfin, une caisse nationale, fonctionnant sous la surveillance et le contrôle de l'Etat avait pour but de venir, avec ses ressources particulières en aide aux caisses départementales trop lourdement frappées par les sinistres.

Ces caisses ainsi organisées fonctionnent sous la direction et le contrôle du préfet et du Ministre de l'Agricul-

ture. C'est le préfet du département qui nomme les directeurs de la caisse départementale et des caisses communales. C'est lui qui préside le Conseil d'administration de la caisse et qui nomme ses membres parmi les notabilités. Son avis doit être pris au préalable pour toute réunion de ce Conseil. Pour la caisse Nationale, c'est le Ministre de l'Agriculture qui nomme le Directeur sur la présentation du Conseil d'administration. Il préside de droit ce Conseil qui, à l'exception de deux sénateurs et de deux députés élus par leurs collègues ne comprend que des fonctionnaires ou des délégués du Ministre de l'Agriculture et ne peut se réunir sans son avis. Enfin, chaque année, un rapport général est présenté au Président de la République sur le fonctionnement de la Caisse nationale et les résultats obtenus.

M. Viger espérait un plein succès de cette organisation qu'il considérait comme déjà consacrée par la pratique. Néanmoins, sans reproduire ici toutes les critiques générales formulées contre l'ingérence de l'Etat dans le domaine des questions d'ordre économique, il y a lieu, pour des raisons plus spéciales à la matière qui nous occupe de douter du succès de cette organisation. L'assurance agricole était un domaine nouveau et encore mal exploré : beaucoup de Compagnies d'assurances avaient péri, faute de statistiques assez précises. Notamment, en matière d'assurance grêle, les probabilités de sinistres varient non pas seulement d'une région à l'autre, mais de commune à commune, et même dans chaque commune d'une parcelle de terre à l'autre. Et cependant le projet instituait l'assurance-grêle comme obligatoire pour les caisses départementales, et c'était au préfet qu'était dévolu le soin de dresser des statistiques ! L'incompétence de tout le personnel de ces caisses était également évidente en matière d'assurance contre l'incendie et contre la mortalité du bétail. On ne saurait d'ailleurs mieux condamner tout le système, qu'en reproduisant les paroles

mêmes de M. Viger, contenues dans l'exposé des motifs de son projet : « L'Etat est trop impersonnel pour entreprendre des opérations de cette nature. Les agents n'ont pas les qualités voulues pour défendre ses intérêts, surtout lorsqu'ils risquent de se trouver en présence d'influences étrangères dont ils peuvent redouter d'éveiller les susceptibilités. Sa mission est plus haute : elle consiste à s'occuper des intérêts généraux du pays, et comme le développement des institutions de prévoyance revêt ce caractère d'une façon indiscutable, l'Etat doit évidemment intervenir pour les favoriser, mais non pour les faire fonctionner lui-même. »

La conclusion de cet exposé préliminaire est, qu'aucune solution suffisante n'avait encore été apportée au problème de l'assurance agricole. Nous allons montrer comment les nécessités pratiques ont amené l'intervention des syndicats agricoles qui se sont efforcés de s'organiser eux-mêmes et à leur profit en Sociétés mutuelles d'assurances. Le développement de ces sociétés et la nécessité de régulariser leur situation légale a fait voter la loi du 4 juillet 1900 dont nous montrerons la portée pratique.

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

Les Syndicats Agricoles et leur intervention possible en matière d'assurance agricole

La loi du 21 mars 1884, dans son texte primitif était inapplicable aux associations agricoles. Leur développement semblait inutile, car la lutte entre patron et ouvrier dans les campagnes, ne rendait pas nécessaire une intervention du législateur pour protéger la liberté du travail. Cependant, lors de la dernière délibération du Sénat, M. Oudet, sénateur du Doubs, demanda que l'art. 3 portant : « Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux » fut complétée par l'addition des mots « agricoles ».

Cette modification fut acceptée, avec la pensée qu'elle ne concernait d'ailleurs que les ouvriers agricoles, le rapporteur, M. Tolain, ayant déclaré que la Commission n'avait jamais songé à les exclure de la loi.

Profitant de la liberté apportée par la loi du 21 mars 1884, à leur formation, les syndicats agricoles se multi-

pièrent rapidement tantôt en de vastes associations s'étendant à tout un département, tantôt en de petits groupements embrassant une commune ou un canton. Ces groupements professionnels puisaient à la fois leur force et leur utilité dans le régime de petite propriété qui est le régime normal dans nos campagnes. En effet, la propriété extrêmement morcelée permettant à chaque agriculteur d'avoir en propre son lopin de terre, faisait qu'il n'y avait pas deux classes dans nos campagnes : la classe de ceux qui possédaient la terre, la classe de ceux qui la cultivaient. L'on ne pouvait même pas séparer d'une ligne de démarcation bien nette l'ouvrier rural de la classe des propriétaires. Tel travailleur à la journée possède cependant une maison et son enclos et assez de champs pour faire vivre de leurs produits sa famille, ou bien s'il ne possède pas de champs, il est cependant appelé à devenir d'un jour à l'autre propriétaire, soit par héritage, soit par acquisition. Cette situation particulière à la campagne permettait d'unir dans un même syndicat toutes les forces vives de l'agriculture, de les utiliser vers un but commun. Elle entraînait même dans le syndicat une diversification heureuse en rapprochant le riche propriétaire et le petit cultivateur ; ce dernier devait trouver avantage à ce rapprochement, car le grand propriétaire, éloigné par sa situation pécuniaire du travail de la terre et des préoccupations purement matérielles pouvait s'occuper des questions générales intéressant l'agriculture et donner sur ces différents points des conseils autorisés aux cultivateurs syndiqués.

Cette même condition qui faisait la force du groupement syndical agricole contribuait en même temps à la rendre nécessaire. La division de notre propriété rurale devenait une cause d'infériorité pour notre agriculture, au regard des pays étrangers. L'Amérique livrait à la culture d'immenses territoires, d'une grande fécondité, fournissant à bon marché des produits qui luttaient

avantageusement avec les nôtres jusque sur nos marchés. Pour maintenir sa situation, les mesures de protection ne suffisaient pas à notre agriculture, il fallait qu'elle prit l'initiative de rompre avec la tradition du passé, et d'entrer délibérément dans une voie nouvelle, il fallait appliquer des méthodes nouvelles et plus puissantes de culture. Les engrais chimiques fournissaient un moyen de régénérer les terrains épuisés, les machines agricoles permettaient d'obtenir un rendement supérieur en diminuant les frais de main d'œuvre.

C'était dans cette voie de transformations qu'il fallait entrer. Mais le petit propriétaire était complètement incapable d'utiliser ces moyens nouveaux : la quantité relativement faible d'engrais nécessaire à ses champs, l'obligeait à s'adresser pour l'achat d'engrais minéraux non pas au producteur lui-même, mais à des intermédiaires.

Ceux-ci, obligés pour une vente de quelques sacs seulement de supporter des frais considérables de courtiers et de voyageurs, vendaient à des prix exorbitants, et surtout profitaient de l'ignorance de leurs clients pour falsifier la marchandise. La législation ne réprimait pas alors ces fraudes, qui tombent aujourd'hui sous le coup de la loi du 4 février 1888. De là, une défiance facile à expliquer à l'égard des produits nouveaux. Quant à l'achat d'une machine agricole, il n'est possible que dans de vastes exploitations pouvant trouver dans l'économie de temps et de personnel, l'amortissement des capitaux engagés. Le propriétaire rural qui pouvait recourir à ce moyen nouveau ne constituait donc que l'exception.

L'intervention du syndicat agricole devait apporter un remède à cette situation. En ce qui concerne l'achat des engrais chimiques, le syndicat groupant les commandes de ses membres devenait un acheteur très important, il trouvait donc facilement à traiter au prix du commerce de gros, il bénéficiait ainsi de remises considérables sur

la valeur du produit ; quant à la qualité, il lui était facile de la faire contrôler à peu de frais. C'est ainsi que le petit acheteur d'un ou deux sacs d'engrais profitait non seulement de l'économie résultant de l'achat en gros, mais encore des diminutions de frais résultant du transport en commun.

En ce qui concerne l'achat des machines agricoles, les syndicats devaient également utiliser la force de l'association. Tout le matériel qu'un prix trop élevé ou qu'un emploi trop rare dans l'exploitation rend inaccessible aux petits cultivateurs devenait matériel syndical ; chaque membre du syndicat était autorisé à louer, ou même à emprunter gratuitement les charrues défonceuses, distributeurs d'engrais, faucheuses et moissonneuses, semoirs, etc., etc.

Les syndicats agricoles « Syndicats épiciers » comme on les appelait dédaigneusement, semblaient ainsi réduits à un rôle bien plus effacé que les syndicats professionnels ouvriers. Mais le groupement syndical agricole trouvait dans les éléments qui le composaient une vitalité telle qu'il devait s'élever rapidement à des entreprises d'un ordre plus élevé. Après avoir expérimenté dans des opérations d'ordre commercial la puissance de l'association, les syndicats pensèrent à l'utiliser pour des œuvres de mutualité. Le mouvement d'organisation qui se manifestait dans le milieu syndical facilitait cette tâche : nous voyons se constituer au-dessus du syndicat local des centres de direction, comme autant de cerveaux du corps syndical chargés de l'élaboration des questions intéressant l'agriculture, préparant les innovations pratiques. Ce mouvement se manifestait par un double courant : d'abord les syndicats départementaux émancipant d'eux-mêmes leurs sections locales, et se constituant en organes centraux, en comités de direction des syndicats locaux.

D'autre part, de vastes Unions de syndicats se forment

sous la direction d'hommes particulièrement versés dans les questions syndicales et agricoles. Cette double évolution se trouve nettement à l'origine de l'Union des Syndicats du Sud-Est. Dans la pensée de son fondateur, M. Gabriel de Saint-Victor, cette Union fut d'abord conçue sous la forme d'un Syndicat départemental du Rhône et ayant des sections dans chaque canton. Ce projet fut énergiquement combattu par M. Duport qui montra la supériorité pratique de petits syndicats indépendants, à rayon peu étendu. Le projet ne fut donc pas mis à exécution, mais pendant que l'on discutait les avantages réciproques des grands et des petits syndicats, on arriva à penser que la combinaison la meilleure serait la constitution de syndicats communaux ou cantonaux rattachés ensemble par une vaste Union s'étendant non plus seulement au département du Rhône, mais à toute la région lyonnaise, « comprenant dix départements, dont les productions convergent vers Lyon et qui forment à eux seuls comme une petite France (1). »

Usant de la force des cultivateurs associés qu'ils représentaient, ces Unions devenaient les organes de revendications de tout le parti agricole : vœux pour la diminution de l'impôt foncier, l'élévation des barrières douanières, la création de Chambres d'agriculture, etc. Mais les Unions eurent une action bien plus énergique sur le mouvement syndical agricole en s'efforçant de le diriger vers des intérêts d'un ordre plus élevé que ceux qui avaient préoccupé jusque là la plupart des syndicats. C'est grâce à leur influence que se développa l'institution du crédit agricole. Cette question ne peut nous occuper ici qu'à titre accessoire ; mais il est nécessaire d'en indiquer les grandes lignes, comme préliminaire à la question de l'Assurance agricole. La faiblesse du petit propriétaire rural se traduisait non seulement à l'égard des opérations

(1) SILVESTRE : *L'Union du Sud-Est*, p. 6.

d'achat des matériaux nécessaires à la profession agricole, mais aussi en ce qui concerne l'emploi du crédit. Le crédit, qui permet à un commerçant d'ajourner ses paiements jusqu'à l'époque où l'argent dépensé par lui sera revenu dans ses caisses, restait en dehors du domaine des spéculations agricoles. Celles-ci, en effet, ne s'effectuent que dans des délais considérables : tandis que le commerçant demande au maximum trois mois pour se libérer, l'agriculteur ne peut le faire avant un intervalle minimum de six mois, qui sépare le moment où l'argent a été dépensé en semences ou en achat de bétail du jour des premières récoltes, ou de la vente des animaux. D'autre part, le caractère aléatoire des spéculations agricoles, joint à la longueur des termes suffisait à éloigner les Banques de l'escompte de traites tirées sur des agriculteurs.

Cependant le crédit est nécessaire à la prospérité de l'agriculture : il permet au cultivateur de consacrer à son exploitation des ressources plus grandes que celles dont il dispose momentanément ; le cultivateur privé d'avances, est à la merci d'une sécheresse, qui détruisant son fourrage sur pied, l'obligera à vendre son bétail qu'il ne peut plus nourrir, à la merci d'un orage qui, dévastant ses champs, lui enlèvera les moyens de produire de nouvelles récoltes.

Les Syndicats agricoles et les Unions développèrent deux types de Société de crédit : la Société à responsabilité limitée sur le modèle de la Société organisée en 1885, entre les membres du Syndicat agricole de l'arrondissement de Bligny; la Société à responsabilité illimitée sur le modèle des caisses Raiffeisen. C'est ainsi que le syndicat des agriculteurs du Doubs fondait, en 1891, à Besançon, une caisse de crédit agricole mutuel exactement calquée sur celle de Poligny ; puis vinrent d'autres sociétés du même type créées par le Syndicat de Coulommiers, le Syndicat des agriculteurs des Hautes-Pyrénées, etc. Le système des Caisses allemandes était au contraire propagé par

l'activité d'un homme faisant partie de l'Union du Sud-Est, M. Durand. Grâce à l'énergique propagande qu'il entreprit, de nombreuses caisses de crédit à responsabilité illimitée, se répandirent depuis 1891, dans les Hautes-Pyrénées, le Doubs, le Gers, la Haute-Saône, les Basses-Pyrénées, le Pas-de-Calais, le Jura, l'Isère, etc. Ces Caisses se sont fédérées pour former sous la présidence de leur fondateur l'Union des Caisses rurales et ouvrières françaises à responsabilité illimitée.

C'est ainsi que sur le Syndicat agricole se greffait l'institution du crédit. Le Syndicat intervient non seulement pour organiser la Caisse de crédit, mais aussi pour lui apporter la clientèle de ses membres : les Caisses à responsabilité limitée ne font des opérations qu'avec les cultivateurs syndiqués ; les Caisses à responsabilité illimitée supposent l'existence d'un syndicat, ou entraînent fatalement sa constitution ; c'est en effet dans le syndicat que se sélectionnent les membres de ces Sociétés et que se contrôle l'emploi professionnel des fonds.

L'Assurance agricole était également utile à la prospérité de la profession agricole ; elle s'imposait aussi comme le complément nécessaire d'une organisation du crédit agricole ; en effet, le crédit suppose que l'emprunteur peut fournir un gage certain en garantie de son engagement. Or, ce gage, l'agriculteur ne le possède pas : ses récoltes, son bétail sont soumis à de nombreuses chances de destruction, et sont d'une réalisation aléatoire. Il est nécessaire que l'Assurance consolide ce gage en le remplaçant au besoin par une indemnité en argent. Une évolution naturelle conduisait donc les Syndicats agricoles à s'occuper de l'Assurance.

A un autre point de vue la question devait rentrer dans les préoccupations des Syndicats. Leur idéal économique était de renforcer l'action individuelle par l'action d'un groupe ; en conservant à l'effort individuel toute sa portée et sa valeur morale, ils le rendaient socialement

plus productif par l'association. Ces idées qui rapprochent le développement économique de la société du progrès moral de l'individu, trouvaient leur application immédiate à la question de l'Assurance. Celle-ci est une des formes sociales de la prévoyance : elle demande à chaque individu une faible contribution, moyennant quoi elle le garantit contre les sinistres qui peuvent l'atteindre ; elle montre clairement à chacun la puissance de la solidarité, et par là elle ouvre les voies à l'organisation d'autres institutions mutuelles : caisses de retraites, de secours mutuels, d'assistance, etc. Par conséquent, les Syndicats agricoles, en s'efforçant de développer l'Assurance, avaient pour but, non seulement de généraliser une institution protectrice et favorable, mais aussi de développer l'esprit de solidarité qui est à la base même de toutes les institutions mutualistes (1).

Ceci nous explique pourquoi les Syndicats agricoles prirent immédiatement parti dans la question de l'assurance agricole, et joignirent leur voix à celle des ennemis de l'intervention de l'Etat, en matière d'assurance. L'Assurance par l'Etat avait ses inconvénients pratiques ; elle avait aussi, aux yeux des syndicats, le tort immense de faire perdre à l'institution son rôle éducateur : étant gérée par l'Etat, elle prenait le caractère d'un impôt.

Le projet Viger reçut donc un bien mauvais accueil dans le milieu syndical. M. de Rocquigny, parlant au nom de la Société des agriculteurs de France, présenta

(1) Nous trouvons au Congrès d'Orléans de 1897, cette déclaration de M. Brière, directeur du Syndicat des Agriculteurs de Sarthe : « nous avons fondé cette société d'assurance du bétail parce que nous avons vu que le syndicat perdait de son importance, que les cultivateurs se laissaient souvent tenter par les offres des marchands d'engrais qui leur offraient de meilleures conditions. Nous avons cru nécessaire de les intéresser au syndicat, et nous avons fondé ces sociétés. » Ce n'est point là un fait isolé : en Flandre, dans la commune de Lebbeke, nous relevons une vaste organisation d'assurance de crédit et de coopération, qui a eu pour point de départ l'établissement d'une société mutuelle d'assurance contre la mortalité du bétail.

au Congrès de Lyon un rapport qui résume nettement les griefs les Syndicats. « C'est un *devoir social*, disait-il, pour les Syndicats agricoles, *de travailler à propager dans les campagnes l'esprit de prévoyance qui relève et moralise les cultivateurs*, les défend contre les coups du sort, et leur apporte la confiance indispensable à la continuité de leurs efforts. Ce principe étant admis, les syndicats peuvent-ils donner leur adhésion à l'intervention de l'Etat dans l'organisation des assurances, ou doivent-ils, au contraire, réserver leur concours aux entreprises de l'initiative privée ? »

La question ainsi posée se ramenait à apprécier la valeur d'application pratique du projet Vigier : « Monsieur le Ministre de l'Agriculture a déposé un projet de loi qui écarte l'obligation, et qui propose d'indemniser les victimes des sinistres agricoles au moyen de Caisses d'Assurances mutuelles organisées administrativement, et ayant pour régulateur une Caisse centrale subventionnée et administrée par l'Etat. Il s'agit surtout de réparer les désastres causés par la grêle, car il est reconnu que les accidents de la gelée sont trop généralisés pour que l'Assurance puisse les garantir, et quant à la mortalité du bétail, les petites sociétés locales peuvent très bien se suffire à elles-mêmes. »

Quels avantages retirera donc l'agriculture de l'organisation nouvelle ? Dans les départements peu visités par la grêle, les Caisses n'auront pas d'assurés, et par conséquent ne verseront aucun fonds à la Caisse centrale. Dans les départements, au contraire, où le fléau exerce fréquemment ses ravages, les Caisses trouveront peut-être des assurés, mais alors rien ne prouve que, en dépit du concours du personnel de l'Etat, elles puissent assurer moyennant des cotisations inférieures à celles que réclament les Sociétés privées.

Quelle compétence peut-on d'ailleurs attendre des fonctionnaires de l'Etat, sur des questions aussi compliquées

que celle de la détermination du taux des primes, par rapport aux risques courus ?

Les assureurs de profession appliquent des tarifs variables suivant chaque localité et chaque classe de cultures. Sur quelles statistiques, sur quelles données expérimentales s'appuierait un Conseil d'administration pour l'établissement de ces taxes ?

Mais même en supposant au personnel de l'Administration les capacités nécessaires, son intervention devrait être repoussée, car elle introduit dans l'évaluation du taux des primes et du montant de l'indemnité en cas de sinistre des compromis basés uniquement sur des raisons d'ordre politique.

Enfin le projet n'entend organiser que l'assurance facultative, mais il offre un cadre tout préparé à l'Assurance obligatoire. Lorsque les Caisses départementales seront créées, il sera bien facile d'obliger par une loi tous les citoyens à s'y assurer. La cotisation versée au percepteur deviendra un impôt de plus, et l'Etat sera investi d'un nouveau monopole.

Repoussant ainsi nettement l'ingérence de l'Etat, les syndicats semblaient être amenés à une entente avec les Sociétés privées, quitte à leur demander des réductions sur leurs tarifs, à raison de la clientèle qu'ils leur amenaient, et à traiter directement avec les Compagnies, en passant par-dessus la tête des nombreux intermédiaires qui accaparent une portion importante du montant des primes. Cependant les Syndicats agricoles ne trouvaient pas que l'Assurance, telle qu'elle était exploitée par les Compagnies, satisfît pleinement les intérêts de la classe agricole. Les Compagnies à primes fixes faisaient de l'Assurance une spéculation dont elles s'efforçaient de retirer le plus de bénéfices ; et ici, la libre concurrence était impuissante à amener un abaissement des primes, d'autant plus rationnel que la généralisation de l'assurance entraîne une diminution proportionnelle des

risques; car pour éviter tout abaissement des tarifs, les Compagnies avaient formé entre elles une entente, un syndicat, qui seul a qualité pour fixer les taux des primes, et les relever encore s'il le juge convenable (1). Les Sociétés mutuelles géraient l'assurance d'une façon plus désintéressée et plus conforme aux intérêts des assurés : mais l'intention de réaliser des bénéfices n'échappe pas au personnel de ces Sociétés, et souvent aussi, si elles peuvent fournir l'assurance à 10 p. 100 meilleur marché que les Compagnies à primes fixes, elles n'offrent pas les mêmes garanties à leurs clients.

Repoussant à la fois l'assurance par l'Etat et l'assurance par les Compagnies privées, comme ne répondant ni l'une ni l'autre à leurs besoins et à leur conception purement mutualiste de l'assurance, les Syndicats agricoles furent amenés à se poser la question suivante : Pourquoi ne pas ériger le Syndicat lui-même en Société d'assurance, pourquoi ne pas utiliser le groupement syndical pour y édifier des sociétés d'autant plus fortes qu'elles correspondraient mieux aux intérêts des associés ? Cette solution séduisante semblait aussi la plus simple et la plus pratique : elle établissait une équivalence absolue entre le montant des indemnités et le taux des cotisations ; elle instituait l'Assurance à bon marché, en supprimant tous les frais de personnel et de capitaux à rémunérer ; elle mettait l'Assurance à la portée de tous, des pauvres comme des riches, et par là tendait à une généralisation facile de l'institution. Enfin, à un point de vue plus élevé, elle fortifiait le lien qui existait entre les membres du Syndicat, elle dirigeait le groupement syndical dans les voies de la mutualité.

Avant de s'engager dans cette voie nouvelle, il était nécessaire de rechercher si les conditions de l'institution permettaient de l'implanter dans le Syndicat. Ses dimensions

(1) RIEU : Syndicat agricole Vaclusien.

n'étaient-elles pas trop réduites pour certains genres d'assurance, et pourrait-on sans difficultés associer entre eux de nombreux syndicats pour former une seule Société d'assurance embrassant toute une région ? La nécessité de capitaux immédiats ne s'imposerait-elle pas ? Telles étaient les questions qui préoccupaient les syndicats. L'importance du problème, son caractère d'utilité générale le firent porter à l'attention des Syndicats réunis au Congrès de Lyon. Ce Congrès, tenu le 22 août 1894, rassemblait les représentants de plus de 400 syndicats agricoles venus pour rapprocher leurs idées sur les questions intéressant l'agriculture. En la matière qui nous occupe, il ne s'agissait point tant de rechercher la meilleure forme d'assurance que de savoir dans quelle mesure et relativement à quelles espèces de risques les Syndicats pourraient entreprendre de se substituer aux Compagnies. Ce point était en effet déjà incontesté, que l'idéal serait de faire de l'Assurance une chose essentiellement mutuelle et syndicale ; ce ne serait qu'en présence de difficultés pratiques, insurmontables que le Syndicat s'adresserait aux Sociétés d'assurance.

Le rapport le plus soigneusement étudié, qui fut présenté au Congrès fut celui de M. Rocquigny. Revenant à l'Assurance contre l'incendie, la grêle et la mortalité du bétail, il se prononçait dans les sens suivants :

1° Le Syndicat peut-il organiser des Caisses d'assurance contre l'incendie ? En cette matière, il se heurte à des organisations déjà anciennes, disposant de moyens puissants, ayant un personnel énorme d'agents et de sous-agents, personnel actif et influent, qui, vivant de l'industrie de l'Assurance, saura lutter pour se maintenir dans sa situation. D'autre part, trop d'aléas menaceraient les mutualités professionnelles à créer par les Syndicats auxquelles fait défaut la compétence spéciale nécessaire. Le champ de leur action serait aussi trop peu étendu pour que puissent s'y équilibrer les bons et les mauvais ris-

ques, en vertu de la loi des grands nombres. Ayant à disputer leur clientèle aux Compagnies et aux anciennes Mutuelles, elles se verraient contraintes d'adopter des tarifs très bas, et recueilleraient surtout les risques dangereux ; elles marcheraient ainsi à des catastrophes presque inévitables. De tels échecs compromettraient gravement l'influence des syndicats agricoles, et leur situation acquise.

Les Syndicats agricoles doivent borner ici leur rôle à diriger leurs membres dans le choix d'une Compagnie ; ils peuvent même essayer d'obtenir des réductions sur le taux des primes en s'entendant avec la Compagnie, ou avec son agent général pour la région ; de préférence, ils doivent s'adresser aux Sociétés mutuelles qui peuvent fournir des conditions plus avantageuses.

2° En ce qui concerne la grêle, M. de Rocquigny se prononçait dans le même sens : « C'est, dit-il, le risque le
« plus dangereux et celui que les Syndicats sont le plus
« impropres à garantir par eux-mêmes par l'organisation
« de Mutualités spéciales. Leur sphère est trop étroite
« pour que les risques puissent s'équilibrer. Limitée à
« un petit rayon, l'assurance est désastreuse ou inutile,
« suivant que le fléau se produit ou non. Des Mutualités
« plus vastes fondées sous le patronage des Unions régio-
« nales, par exemple, seraient soumises aux éventualités
« calamiteuses qui ont fait sombrer tant de Mutuelles-
« grêle, et qui, sur soixante-quinze créées depuis 1818.
« n'en ont laissé que dix à peine offrant des garanties
« sérieuses.

« Elles y seraient même plus exposées, car on ne voit
« pas comment les Mutuelles syndicales pourraient se
« refuser à assurer les membres du Syndicat au delà du
« *plein* que la prudence commande de ne pas dépasser
« pour chaque territoire. Elles ne pourraient éviter le
« péril de l'agglomération de risques trop considérables

« qui amène l'obligation de réparer des dommages hors
« de proportion avec les ressources de l'assureur. »

La seule solution possible est ici encore de s'adresser aux Sociétés dont la situation est consacrée par de nombreuses années de bon fonctionnement, par l'importance des réserves, l'étendue du champ d'opérations. C'est ainsi que la Vinicole, la Société Mutuelle de Toulouse offrent aux syndicats de sérieuses garanties.

3^e Tout autre est l'opinion du rapporteur en ce qui concerne l'Assurance du bétail. Ici, au contraire, le syndicat peut prendre l'initiative d'organisations nouvelles :
« A l'inverse de la grêle, la mortalité des animaux ne
« s'assure bien que dans un rayon très limité, et grâce
« au contrôle exercé par les assurés les uns sur les autres.
« C'est la Mutualité locale qui réussit le mieux à réparer
« les pertes à peu de frais ; elle est déjà assez répandue
« dans quelques régions. D'après une enquête du Ministère de l'Agriculture, la Vendée compte actuellement
« 55 de ces associations, Seine et Marne 33, Seine et Oise
« 24, etc. Les Mutuelles cantonales de la Vendée, très
« simplement organisées, sans frais d'organisation, sans
« gestion de capitaux, puisqu'il n'y a pas de cotisations
« préalables et que les cotisations dues aux sinistrés sont
« réparties chaque semestre entre tous les sociétaires
« proportionnellement à la valeur de leurs étables, constituent surtout un type recommandable. La moyenne
« annuelle des pertes ne dépasse pas pour certaines causes 0,60 p. 100 du capital assuré. Il est bon de réunir
« environ 2000 têtes bovines pour obtenir une moyenne
« de sinistres stable et modérée.

« En fondant de semblables associations, les Syndicats
« garantiraient la sécurité des possesseurs de bétail et
« accroîtraient la cohésion de leurs groupes locaux.
« Quand les petites Mutualités seraient assez nombreuses
« dans un département, il serait même possible d'établir
« entre elles un lien de réassurance réciproque, en fon-

« dant un fonds de réserve destiné à ramener à la
 « moyenne les pertes des Sociétés les plus éprouvées. On
 « a aussi pensé que ces institutions précieuses pour l'agri-
 « culture trouveraient un excellent point d'appui dans
 « le développement des caisses rurales de crédit qui
 « peuvent s'unir pour grouper dans une Assurance mu-
 « tuelle l'élite morale des cultivateurs d'une région. »

Ce fut en se conformant aux appréciations ainsi émises
 par M. de Rocquigny que le Congrès vota les conclu-
 sions suivantes : « Le Congrès estime que, sauf pour
 « l'Assurance du bétail et les accidents du travail agri-
 « cole, les Syndicats doivent renoncer à créer des mu-
 « tualités professionnelles, dont le fonctionnement pour-
 « rait les compromettre, et qu'ils doivent se contenter
 « d'agir comme intermédiaires en négociant, avec les
 « Compagnies ou Sociétés de leur choix des avantages
 « spéciaux au bénéfice de leurs adhérents. »

« Mais par contre, il pense qu'ils doivent être encoura-
 gés à fonder ou à couvrir de leur patronage des institu-
 tions de prévoyance destinées à garantir au moyen de la
 Mutualité les pertes causées par les accidents du travail
 agricole et par la mortalité des animaux. »

Le rôle du Congrès de Lyon ne fut pas d'innover, ni
 de chercher à engager les Syndicats dans des voies non
 encore frayées. Les conclusions extrêmement modérées
 et prudentes qui y furent admises limitaient l'action syn-
 dicale à des branches d'Assurance pour lesquelles la
 pratique avait prouvé la puissance des petites associa-
 tions. De ces deux branches, l'une d'elles va, sous la
 direction des syndicats, prendre un développement consi-
 dérable : l'assurance contre la mortalité du bétail.

CHAPITRE I

L'Assurance contre la mortalité du bétail et les Syndicats Agricoles

L'Assurance mutuelle du bétail n'était pas une institution nouvelle. L'enquête entreprise par le Ministère de l'agriculture et publiée comme annexe au projet de loi Viger révélait l'existence de nombreuses associations entre cultivateurs ayant pour but de supporter en commun les accidents survenus à une tête de bétail. L'institution se présentait comme une des façons naturelles dont se développe dans les campagnes l'esprit de solidarité, esprit si puissant chez nos pères. On en trouvait de nombreux exemples en Vendée, dans les Landes, dans le pays basque.

Il est difficile de fixer une date à la formation de ces sociétés. Leur existence nous est révélée dans le pays basque comme antérieure aux années 1772-1774. A cette époque, « une véritable maladie charbonneuse sévit, s'attaquant au gros bétail et frappant les animaux de mort avec une rapidité qui tenait de celle de la foudre » (1). Cette épizootie, d'une gravité exceptionnelle,

(1) *Vie de M. Daquerre*, par l'abbé C. DUVOISIN. Bayonne, 1861.

entraîna la faillite de toutes les Sociétés d'assurance du bétail de la région. Ce n'est guère que vingt ans après qu'elles recommencèrent à fonctionner. Ces associations qui portent, suivant les régions, des noms différents, dans les Landes, *cotises* ou *consorces*, dans le pays basque, *confréries*, (*confardia* ou *cofradia*) ont toutes la même forme et la même origine purement laïque. Sans capitaux ni administration, elles se réduisent à un simple engagement, pris entre adhérents, de s'indemniser réciproquement des sinistres qui peuvent frapper leur bétail. Cet engagement est constaté par un acte écrit au bas duquel chacun signe ; rarement le notaire intervient au contrat.

La teneur de cet engagement a varié avec les conditions même de l'assurance : à l'origine, cette assurance spéciale à l'espèce bovine n'est qu'une obligation de secours à fournir au sociétaire sinistré : la perte qui l'atteint le mettant provisoirement dans l'impossibilité de procéder au labourage et aux différents travaux des champs, il demandera à tour de rôle aux sociétaires de lui prêter leur paire de bœufs pour son usage propre. Cette obligation subsiste jusqu'à la foire prochaine, où le propriétaire pourra renouveler son attelage (1).

A la même idée de Secours mutuels se rattache une forme postérieure d'association dans laquelle les sociétaires s'engagent à acheter la viande de l'animal mort à un prix fixé d'avance, la quantité que chacun doit acquérir est proportionnelle à l'importance de son étable. Chacun verse directement au propriétaire sinistré ; ces versements sont effectués dans la quinzaine ; cependant si l'accident arrive pendant l'hiver, il est généralement admis que le paiement n'est obligatoire qu'au quinze avril (2).

(1) *Réforme sociale*, 1894, t. 8, p. 356.

(2) A la même idée de secours mutuels se rattache cette coutume constatée par M. Allard en Haute-Saône, en vertu de laquelle les cultivateurs atteints par la perte d'un animal vont mendiant de

Nous voyons apparaître l'Assurance dans une troisième forme de ces associations qui indemnisent le sociétaire singistré au moyen de cotisations versées par les associés. Ces cotisations sont versées postérieurement au sinistre, et sont proportionnelles à son importance. La valeur de l'animal, préalablement fixée en assemblée générale des sociétaires sert de base à la détermination de l'indemnité : tantôt c'est la moitié de la valeur enregistrée qui est versée au sociétaire, tantôt les deux tiers ; tantôt c'est la valeur intégrale de l'animal déterminée par une estimation de syndics ou experts, faite après la mort. En général, on estime que le paiement intégral de la valeur assurée ouvre trop largement la porte aux fraudes : la tentation est trop grande et on ne peut toujours y remédier par l'élimination de sociétaires d'une probité douteuse.

Ces sociétés sont remarquables par la grande simplicité de leur fonctionnement. Tout formalisme, tout rouage compliqué sont absents de ces organisations. Chaque année, les associés se réunissent en assemblée générale, et désignent parmi eux des syndics ou experts ; un vétérinaire est également désigné pour donner ses soins à tous les animaux de la confrérie. En cas de maladie d'un animal, le propriétaire en avertit immédiatement le vétérinaire et les syndics. L'homme de l'art décide s'il y a chance de guérison ; dans ce cas, l'animal est soigné aux dépens soit de la cotise, soit du propriétaire. Mais si le vétérinaire et les syndics décident qu'il y a lieu de vendre l'animal tout de suite, le propriétaire y est tenu, sans quoi il cesse par le fait même de faire partie de la société. Dans ce cas, ce dernier reçoit la différence entre le prix de vente et la valeur estimée de l'animal sur les registres de la cotise.

porte en porte, recueillant des aumônes qui leur permettront de subvenir eux-mêmes au rachat d'une autre tête de bétail.

Dans quelques confréries, on paie également les pertes arrivées aux animaux par accident, tels que la perte d'une corne, d'un œil, d'un pis de vache, suivant un tarif réglé d'avance. Les cotisations sont versées en assemblée générale des sociétaires, et remises immédiatement aux sinistrés. Elles sont ainsi exactement proportionnées au montant des indemnités à verser, de sorte que chacun peut facilement vérifier le taux de la cotisation par lui due : les frais afférents au fonctionnement de la Société et au paiement du vétérinaire sont versés à part dans une cotisation spéciale et généralement préalable (1).

Enfin ces associations sont remarquables par la minutie avec laquelle elles réglementent les obligations des sociétaires : le retrait possible de la Société et l'époque à laquelle la démission peut être donnée. Mais c'est surtout en ce qui concerne les soins à donner aux animaux que les obligations se précisent : le sociétaire ne doit pas maltraiter les animaux, ni leur faire supporter un travail excessif ; souvent certains genres de travaux sur route sont interdits, surtout pour les vaches ; il peut même être défendu de louer ou de prêter les animaux.

Ce besoin de lutter contre la fraude se traduit non seulement par la minutie de réglementation du détail, mais aussi par un certain caractère religieux donné au lien qui unit les sociétaires d'une même cotise ou confrérie. Chacune d'elles a son patron céleste, et chaque année, le jour de ce saint, un banquet réunit tous les associés, et raffermi entre eux les liens de sympathie et de confraternité ; en rendant ainsi la fraude plus sacrilège, on la rend aussi moins fréquente.

Telles sont les Sociétés mutuelles d'Assurance du bétail que nous trouvons dans les Landes et le pays basque. Les caractères généraux que nous avons fait ressortir dans les cotises, consorces et confréries se retrouveraient

(1) RIBOUD : La prévoyance contre la mortalité du bétail, p. 7.

dans toutes les autres associations des autres régions. Sans insister davantage, citons simplement ces paroles de M. Armand Lausier, le fondateur des mutuelles de Vendée, et qui résumant leur fonctionnement : « Tous les six mois, écrit M. Lausier, nous arrêtons ensemble la valeur de nos étables. Le dimanche précédant celui de chaque réunion, les sociétaires sinistrés, ainsi que les experts, leurs trois voisins, viennent me déclarer quelles ont été leurs pertes du semestre écoulé et leurs évaluations.

« J'additionne ces pertes, déduction faite d'un cinquième, et j'en fais la répartition entre chaque sociétaire, au prorata de la valeur de son étable.

« A la réunion générale, chaque sociétaire, à l'appel de son nom, vient me verser sa cotisation, et le total des cotisations étant mathématiquement égal à celui des indemnités à payer, je verse séance tenante aux sociétaires sinistrés le montant de leurs pertes.

« Tout se fait ainsi en peu de temps, sous les yeux des sociétaires qui aiment bien à se rendre un compte exact de l'emploi de leurs fonds. »

L'institution trouvait dans le monde syndical un milieu particulièrement favorable à son développement. D'abord elle y trouvait un personnel tout disposé à s'entendre en vue de l'Assurance mutuelle : les cultivateurs syndiqués avaient pris, au sein de leur association, l'habitude des opérations en commun, ils formaient un groupe solide qui pouvait être le noyau d'une Société d'Assurance. D'autre part, par la pratique de la vie syndicale, une surveillance s'établissait des uns sur les autres, un contrôle de tous les intéressés sur chacun permettait d'éliminer les gens d'une loyauté suspecte, et ceux qui soignaient mal leur bétail.

Les petites dimensions du Syndicat agricole étaient aussi très favorables au développement de l'institution. Les Sociétés landaises et basques ne comprenaient guère

que vingt ou trente cultivateurs ; les Sociétés vendéennes s'étendaient à une commune, ou au plus à un canton. L'exiguité des cotises ou confréries était souvent une cause de faillite pour ces Sociétés; il ne pouvait y avoir une juste proportion de sinistres dans un si petit groupement. On compte qu'en moyenne une Société mutuelle d'Assurance du bétail doit, pour pouvoir fonctionner régulièrement, assurer environ deux mille têtes de bétail ; c'était à peu près la quotité qu'un syndicat embrassant suivant la densité de la population et la nature des cultures de une à trois communes, pouvait normalement assurer.

Enfin la hierarchie existant dans le syndicat allait faciliter le perfectionnement de l'institution par l'organisation de la réassurance. L'insuffisance de garantie donnée par les Sociétés locales se traduisait en cas de mortalité extraordinaire atteignant telle région; la cotisation normalement perçue était alors insuffisante à indemniser les sinistres. Pour remédier à cet inconvénient, il fallait unir entre elles les Sociétés locales, afin de répartir les risques sur une plus vaste étendue. Cette union existait déjà soit sous la forme du Syndicat départemental, rapprochant en son sein toutes ses sections locales, soit sous la forme d'Union des Syndicats.

Ce fut en s'inspirant des conditions de simplicité dans lesquelles étaient organisées les Sociétés landaises et vendéennes que les Syndicas organisèrent les causes d'Assurance contre la mortalité du bétail. Le Syndicat des agriculteurs de la Sarthe règle ainsi le fonctionnement de ces caisses : « Dès la constitution de la Société, une Commission de trois membres nommée par l'Assemblée générale des sociétaires procède à l'estimation des étables, défalcation faite des jeunes animaux âgés de moins de trois mois. Les commissaires devront s'assurer que la ferme contient bien le nombre d'animaux qu'elle peut nourrir les années ordinaires, et cette base restera inva-

riable pendant toute la durée de l'assurance, tant que l'assuré occupera la même exploitation agricole. Dès qu'un assuré a un animal sérieusement malade, il doit en informer un vétérinaire diplômé et trois sociétaires, ses plus proches voisins, qui estiment l'animal au cours du jour. Si l'animal vient à périr, la constatation en est faite par le vétérinaire et les trois mêmes personnes, et consignée en un certificat visé par elles. Le certificat est remis au siège de la Société dans les 48 heures de l'événement. Le paiement des pertes sera fait au siège de la Société, le jour même de la réunion de l'Assemblée générale, immédiatement après que les cotisations individuelles auront été versées. L'indemnité est de 70 p. 100 sous déduction de la somme obtenue par la vente des dépouilles. »

Même préoccupation de simplicité dans les Caisses organisées sous le patronage du Syndicat des agriculteurs du Loiret. La Société est administrée par un bureau de dix membres nommés en Assemblée générale, et dont les fonctions sont gratuites. L'adhérent fait inscrire ses animaux au Syndicat, en donnant lui-même leur estimation, et autant que possible leur signalement et leur âge. Le bureau du syndicat fixe la prime, mais seulement en cas de rappel de contribution supplémentaire. Les cotisations sont versées pendant l'Assemblée générale qui se réunit à la fin de chaque semestre. Aussitôt qu'un participant aura un animal malade, il devra en avertir l'un des commissaires experts, qui, avec deux participants les plus proches voisins de l'étable, estimera l'animal au cours du jour. Puis, si la bête vient à périr, le participant en prévient de nouveau le commissaire qui constatera la perte et ses causes, et consignera le tout dans un certificat signé par lui. L'indemnité est de 80 p. 100 de la valeur des animaux sinistrés, et elle est payée immédiatement.

Nous retrouvons les mêmes caractères dans les Caisses organisées par le Syndicat de Haute-Saône sous la direc-

tion de M. Allard — celle instituée à Remiremont par M. Méline ; les caisses du département de la Marne, organisées par M. Ponsard, président du Syndicat agricole libre de la Marne.

L'Union du Sud-Est a préconisé une organisation bien différente : la Caisse d'assurance a été supprimée : le Syndicat organise l'Assurance comme un service spécial dont il fait bénéficier ses membres. A cet effet, un registre spécial ou *compte de prévoyance* est ouvert et tous les syndiqués propriétaires de bestiaux peuvent y verser leur cotisation ; les montant des indemnités est perçu sur les fonds afférents à ce compte. Cette organisation qui supprime la Caisse d'Assurance et son personnel spécial, a l'inconvénient de faire trancher par l'ensemble du Syndicat lui-même des questions intéressant spécialement les co-assurés ; c'est ainsi que leur président n'est pas choisi par eux, il leur est imposé par le vote de l'Assemblée générale des syndiqués.

En ce qui concerne le règlement des sinistres et le mode de perception des cotisations, de nombreux systèmes étaient possibles. En recherchant une répartition équitable et un mode de perception peu gênant pour les sociétaires, on pouvait appliquer l'une des combinaisons suivantes : la cotisation pouvait être préalable ou postérieure au sinistre ; elle pouvait être fixe ou proportionnelle, proportionnelle à la fois à la valeur de chaque tête de bétail, et au montant des indemnités à verser, ou simplement proportionnelle à l'importance des indemnités.

Le système des cotisations payées postérieurement aux sinistre et proportionnelles à leur importance est celui de toutes les organisations primitives de l'institution dans les campagnes ; c'est celui des cotises, des confréries, des sociétés vendéennes. Il a l'avantage de n'exiger aucun versement préalable : on estime simplement la valeur de l'étable de chaque sociétaire et chacun est tenu, dans le paiement de l'indemnité pour une part

correspondante à cette valeur. La cotisation représente donc la part de chacun dans le paiement de l'indemnité, elle n'est perçue que si un sinistre a frappé l'un des membres de la Société. Afin d'éviter que le montant des cotisations ne soit trop élevé, les périodes fixées pour l'évaluation et la répartition des pertes sont assez rapprochées : tous les six mois, quelquefois même tous les trois mois, les sociétaires se réunissent et procèdent entre eux au règlement des sinistres. Ce système, outre sa grande simplicité, a aussi l'avantage de conserver à l'institution son caractère absolument mutuel ; l'indemnité est versée au sociétaire sinistré non pas par l'entremise d'une Caisse déjà forte de nombreuses cotisations recueillies, mais directement par les co-assurés ; ceux-ci sont des voisins, des amis que l'on hésitera davantage à tromper ; le lien de solidarité qui est à la base de ces organisations de l'Assurance mutuelle se maintient plus solide, parce que le contact des membres reste plus direct.

Mais cette organisation, excellente à certains points de vue, présentait aussi de sérieux inconvénients pratiques. D'abord, le règlement des indemnités est renvoyé à une période assez éloignée : le sinistre doit attendre en moyenne six mois avant de recevoir la somme qui lui permettra de remplacer l'animal perdu, il perd ainsi le profit qu'il eût retiré de sa bête, soit qu'il l'eût employée aux travaux des champs, soit qu'il l'eût engraisnée pour la revendre. Et même après avoir attendu l'époque fixée pour le règlement des sinistrés, il n'est pas encore certain de recevoir immédiatement l'indemnité à laquelle il a droit : il se trouve à la merci des retardataires, de ceux qui délient péniblement les cordons de leur bourse, et ils seront d'autant plus nombreux que la cotisation à eux réclamée sera plus élevée. Quel recours aura-t-il donc contre eux ? Les voies judiciaires ne peuvent guère être

employées ici. La seule arme est de demander à la Société leur exclusion.

Un autre inconvénient non moins grave est la menace de cotisations extrêmement élevées à supporter ; il ne peut y avoir aucune proportionnalité entre les sinistres d'une année à l'autre. Non seulement les associés sont appelés à supporter des cotisations extrêmement onéreuses, mais dans certains cas la Société elle-même est obligée de suspendre son fonctionnement. Cette cause a amené la dissolution de nombreuses cotises ; en Vendée, le cadre des Sociétés mutuelles d'assurance étant plus étendu, ce danger est moins à craindre : la cotisation y est d'ailleurs limitée à un maximum de 6 p. 100. L'expérience de plusieurs années fixe la plus haute cotisation versée à 18 fr. 20 pour 1000 francs de valeur assurée (1) ; le maximum ne semble donc jamais devoir être dépassé. Néanmoins, on peut prévoir des cas de mortalité extraordinaire où cette cotisation elle-même serait insuffisante, et où la Société serait ainsi paralysée dans son fonctionnement.

Les propagateurs de ce système d'Assurance l'ont si bien compris que pour remédier à ce vice, ils se sont efforcés d'organiser la réassurance, M. Lansier a conçu un système simple de Fédération de toutes les Mutuelles vendéennes qu'il appelle à alimenter un fonds commun qui se répartit entre les Sociétés locales « l'Union des extraordinaires (2). Le Syndicat des agriculteurs de la Sarthe organise au-dessus des Sociétés locales « l'Union des Sociétés de secours mutuels contre la mortalité du bétail » qui se propose le but suivant déterminé par les statuts : « La Société viendra parfaire aux déficits causés dans les Sociétés locales par suite d'une trop grande mortalité des bestiaux assurés, afin que dans chacune de ces sociétés, les remboursements des sinistres se fassent tou-

(1) ROCQUIGNY : *Assurance du bétail*.

(2) ROCQUIGNY : *Assurance du bétail*, p. 41.

jours dans la proportion inscrite dans leurs statuts, et sans augmenter pour cela la quote-part de chaque assuré au-delà des limites fixées par les statuts. Elle fera, en outre, sur la demande des présidents des Sociétés locales l'avance des fonds nécessaires au remboursement immédiat des sinistres, moyennant un intérêt de 2,50 p. 100 par an. »

A raison de ces inconvénients qui ne pouvaient être corrigés que par l'organisation toujours délicate d'une Caisse de réassurance, le système de cotisations versées préalablement à tout sinistre fut généralement préféré. Les cotisations réclamées aux sociétaires au commencement de chaque année ou de chaque semestre sont versées dans la Caisse sociale : en cas d'insuffisance de fonds, un rappel de cotisations supplémentaires est possible ; en cas de trop grande abondance de ressources, les sociétaires n'ont cependant aucun droit à la restitution de leur cotisation. La Société amasse ainsi un fonds de réserve, qui lui permettra de parer aux éventualités calamiteuses. A raison de l'existence de ce fonds de réserve, les nouveaux sociétaires sont tenus de payer un droit d'entrée. On voit que les caisses ainsi constituées, en dépit de leurs petites dimensions, se rapprochent par leur mode de fonctionnement des grandes Sociétés d'assurances.

Les cotisations ainsi perçues préalablement au paiement d'une indemnité peuvent être soit fixes par tête de bétail, soit proportionnelles à la valeur de chaque animal assuré, soit fixes, dans différentes catégories. Le système des cotisations préalables et fixes a été appliqué par M. Méline à la caisse de Secours mutuels contre la mortalité du bétail qu'il a organisée dans le Syndicat de Remi-remont. « La cotisation annuelle, dit M. de Rocquigny, est fixée à deux francs par tête de bétail, quelle qu'en soit la valeur. Une Commission locale formée dans chaque commune recueille les cotisations qui sont ensuite cen-

tralisées par le trésorier de la Caisse. Cette commission est composée de trois membres, choisis par les assurés, et du maire qui la préside. Lorsqu'un animal est frappé d'une maladie ou d'un accident, le sociétaire est tenu d'en informer dans les vingt-quatre heures l'un des membres de la Commission. Celle-ci décide alors s'il y a lieu d'appeler le vétérinaire, auquel cas tous les frais des maladie, médicaments sont à la charge de la Société. Si l'animal vient à périr, la Commission locale procède sur le champ à l'évaluation de la perte éprouvée, en s'adjoignant un ou deux membres d'une Commission voisine, afin d'apporter à cette opération toute l'impartialité désirable. Cette déclaration est transmise au bureau central de la Caisse, et par une très bonne mesure de contrôle, le double en est affiché pendant huit jours à la porte de la mairie du domicile du sinistré.

« A la fin de l'exercice, lorsque toutes les pertes causées par la mortalité du bétail ont été constatées, la Commission en dresse un état général, et l'ensemble des cotisations recueillies, sous déduction des frais indispensables d'Administration, est réparti à titre de secours entre les sinistrés. En aucun cas, le secours ne peut dépasser 75 p. 100 de la perte. Des secours provisoires peuvent être accordés dans le courant de l'année, en attendant la répartition définitive. »

Cette organisation se recommande par sa grande simplicité, elle supprime la nécessité d'expertises pour déterminer la valeur de chaque tête de bétail ; elle simplifie énormément la comptabilité. Enfin s'il semble inéquitable d'assurer avec une même prime des bêtes qui font courir à la Société des risques variables suivant leur valeur, il faut aussi remarquer que chaque sociétaire assure non pas une bête isolée, mais une étable, que chaque étable renferme dans une proportion égale des animaux jeunes et des animaux adultes ; par conséquent les risques sont à peu près identiques d'une étable à l'autre.

Le système des cotisations préalables proportionnelles à la valeur de l'animal assuré est appliqué par de nombreuses sociétés ; telles sont les Sociétés du Loiret, organisées par le Syndicat de ce département ; celles de la Haute-Saône, où l'initiative de M. Allard les a répandues ; les comptes de prévoyance de l'Union du Sud-Est sont organisés sur les mêmes bases.

Dans les Sociétés du Loiret, la cotisation est de 1 p. 100 de la valeur de chaque animal assuré, sauf rappel supplémentaire en cas d'insuffisance pouvant aller jusqu'à 3 ou 4 p. 100. La valeur de chaque animal est déclarée par le propriétaire ; cette déclaration est vérifiée par trois commissaires experts pris parmi les participants et désignés par ceux-ci en assemblée générale. L'estimation des commissaires est définitive, sauf que dans certains cas, les intéressés peuvent réclamer une contre-expertise. Les cotisations ainsi versées permettent d'indemniser immédiatement tous les sinistres : ici, l'indemnité est de 80 p. 100, et est versée aussitôt après la liquidation du sinistre ; en cas d'insuffisance des fonds pour régler tous les sinistres dans la proportion de 80 p. 100, l'indemnité versée aux précédents sinistrés est réduite rétro-activement, et ils sont tenus de restituer le trop-perçu. Les frais de vétérinaire, d'abattage, de vente sont partagés entre la Société et le sociétaire sinistré.

Entre ces deux systèmes opposés nous en trouvons un troisième qui s'efforce de joindre la grande simplicité du premier, à l'équité absolue du second. C'est celui qui a été répandu dans le département du Doubs, par M. René Caron, président du Syndicat des agriculteurs du Doubs. Le bétail y est classé dans des catégories différentes suivant sa valeur, et à chacune de ces catégories correspond une cotisation fixe. Voici, d'après M. de Rocquigny, comment fonctionne ce système : « Le propriétaire estime « lui-même dans quelle classe il désire ranger ses ani-
« maux, mais sans pouvoir les faire inscrire dans une

« classe supérieure à leur valeur réelle. Ces inscriptions
« sont reçues au commencement de l'année par une Com-
« mission composée du secrétaire-trésorier de la Caisse,
« accompagné de trois experts.

« La cotisation annuelle par tête de bétail est de 1 franc
« pour les animaux valant moins de 200 francs; 2 francs
« pour les animaux valant de 200 à 400 francs ; 3 francs
« pour les animaux valant 400 francs et au-dessus.

« En cas de sinistre, la valeur de l'animal est détermini-
« née par trois délégués experts, afin que l'indemnité
« allouée ne puisse dépasser 75 p. 100 de la perte.

« A la fin de l'exercice, après le prélèvement des frais
« généraux de la Caisse et l'attribution de 5 p. 100 à la
« réserve, le surplus des versements est réparti entre les
« sinistrés, proportionnellement à la classe dans laquelle
« ils ont été assurés, c'est-à-dire dans le rapport des nom-
« bres 1, 2 et 3. »

Telles sont les différentes formes que peuvent revêtir les Sociétés mutuelles à cotisations préalables. Toutes ces Sociétés ont un fonds de réserve, à l'instar des grandes Sociétés d'assurances. Ce fonds de réserve qui sert à régulariser le fonctionnement de la Société peut être constitué des façons suivantes : 1° en imposant un droit d'entrée à tous les nouveaux adhérents. Ce droit peut être fixe, par exemple de 0 fr. 50 par tête de bétail ; il ressemble alors à ce droit que les Compagnies d'assurances perçoivent sous le titre de frais de police et de répertoire. Ce droit peut aussi être variable suivant les années et l'importance du fonds de réserve : les statuts des comptes de prévoyance organisés par l'Union du Sud-Est fixent le droit d'entrée à 0 fr. 50 la première année, à 1 franc les années suivantes ; de plus, ce droit peut être élevé par la Commission proportionnellement à l'importance du fonds de réserve. Le Syndicat des agriculteurs du Loiret admet également la proportionnalité du droit d'entrée et du fonds de réserve, mais en plus il fait varier ce droit, suivant la valeur de l'animal assuré ; ce droit représente

alors exactement la part de risque que l'animal assuré fait encourir au fonds de réserve.

2° En majorant légèrement le montant des cotisations, de façon qu'après le règlement des indemnités, il y ait toujours un reliquat. Ce procédé aboutit à la formation rapide d'un fonds de réserve. Pour éviter l'accumulation de fonds inutiles, la Caisse peut régler quelques sinistres sur ce fonds de réserve, sans appel de cotisations.

3° En faisant subir une retenue à chaque cotisation versée : c'est le procédé usité dans la Sarthe où le prélèvement est de 5 % du montant de la cotisation. Dans les Sociétés de Haute-Saône, la retenue est plus élevée : elle est de 12 % pendant cinq ans au moins. Les sinistrés étant les seuls à bénéficier du fonds de réserve, on pense que c'est à eux seuls qu'il appartient de le constituer par une retenue proportionnelle sur le montant des indemnités.

4° Enfin, le fonds de réserve peut se former ou se grossir soit par les subventions de l'Etat ou du département, soit par des dons ou legs, soit par les cotisations des membres honoraires.

L'existence d'un fonds de réserve donne de grandes garanties de bon fonctionnement de ces petites sociétés. Mais beaucoup de Syndicats et d'Unions régionales ont pensé qu'à cette garantie devait s'en ajouter une autre : celle de la réassurance. La réassurance opère dans l'espace la répartition que le fonds de réserve opère dans le temps ; elle équilibre les sinistres qui ont frappé diversement chacune des sociétés locales. L'institution est essentiellement régionale : elle exige en effet un groupe de sociétés constituées sur les mêmes bases, ayant à peu près la même quantité de sinistres à supporter annuellement et réclamant aux sociétaires des cotisations égales. Les difficultés de l'organisation sont également d'ordre juridique : on sait en effet, que la loi de 1884 sur les syndicats professionnels n'accorde pas la personnalité

civile aux Unions de syndicats ; la caisse de réassurance ne pourrait donc ester en justice.

L'Union du Sud-Est a organisé la réassurance entre les comptes de prévoyance au moyen de la Coopérative agricole du Sud-Est ; cette dernière se charge de vendre cette garantie à ses membres, au même titre qu'elle leur vend l'engrais et les autres matières premières agricoles ; il est donc nécessaire que tous les participants du compte de prévoyance fassent en même temps partie de la Coopérative. Cette combinaison a l'avantage de faire participer à la réassurance une société ayant la personnalité civile et pouvant au besoin ester en justice ; d'autre part, elle a permis de doter le service de la réassurance d'une somme de 10.000 francs, prélevée sur le montant des réserves de la Société, à titre de première mise de fonds.

La Coopérative prend à sa charge le quart ou la moitié des pertes, moyennant versement au compte spécial de garantie par elle ouvert, d'un cinquième ou de deux cinquièmes de la contribution versée au Compte de prévoyance. On voit que la portion des risques qu'elle prend à sa charge est proportionnellement plus forte que la portion des cotisations qui lui est versée ; elle opère ainsi une compensation entre les groupements qui sont les plus frappés par les sinistres, et ceux qui ont été moins éprouvés. L'organisation présente encore un autre avantage : c'est que les Syndicats agricoles qui contractent avec la Coopérative un engagement de dix ans ont la faculté d'emprunter à la Société, avec ou sans intérêt suivant les cas, les sommes nécessaires pour le paiement des sinistres au taux statutaire, dans le cas où toutes les autres ressources seraient insuffisantes (1).

Telle était la façon simple et économique dont s'organisait l'institution de l'assurance du bétail sur les bases

(1) RIBOUD : La prévoyance contre la mortalité du bétail, p. 37.

du Syndicat agricole. Les Syndicats qui avaient ainsi triomphé des difficultés d'ordre pratique, allaient avoir à débattre une question d'ordre juridique de non moindre importance, celle de savoir sur quelles bases légales il fallait placer l'institution nouvelle.

CHAPITRE III

Condition juridique des Sociétés d'assurances mutuelles agricoles Application de la loi du 21 mars 1884

Le développement nouveau que prenait l'Assurance mutuelle du bétail, donnait une importance particulière à une question qui n'avait guère préoccupé les Sociétés primitives d'assurance du bétail, celle de savoir sous quel régime légal il fallait placer l'institution nouvelle.

Les Sociétés landaises et vendéennes avaient vécu sans se soucier des prescriptions légales régissant l'assurance. Cette abstention s'expliquait d'autant plus facilement que rien ne trahissait au dehors l'existence de ces Associations : elles n'avaient aucun personnel, ni caisse où les cotisations étaient versées, ni fonds économisés. Toutes les opérations de la Société se faisaient en Assemblée générale des membres et l'argent versé par chacun avait sa destination immédiate, soit qu'il fût employé à payer le vétérinaire, soit qu'il servit à indemniser les sinistrés. L'Association échappait ainsi aux regards en tant que Société d'assurance : elle n'était plus qu'une Association

de plus de vingt personnes, qui pour pouvoir se réunir devait se conformer à l'article 291 du Code pénal.

Mais si l'institution avait pu vivre dans les campagnes parce qu'elle passait ignorée, il n'en est pas de même à présent. Les Syndicats agricoles en se constituant en Sociétés d'assurance allaient trouver sur leur route des oppositions fort vives. C'étaient d'abord les Compagnies d'assurance contre la mortalité du bétail qui allaient élever la voix pour défendre leurs prérogatives et demander aux Syndicats en vertu de quel droit ils empiétaient ainsi sur leur domaine.

C'était aussi un ennemi toujours vigilant et perspicace : le fisc qui allait réclamer à ces modestes Sociétés d'agriculture les mêmes droits qui sont perçus sur les grandes Compagnies d'assurances. Il était donc de toute nécessité que les Syndicats agricoles missent leurs caisses d'assurance en règle avec la loi.

Dans cette question, il semblait difficile de soustraire les Sociétés nouvelles à la législation régissant l'assurance mutuelle. Sans doute, l'Assurance s'exerçait ici, sur une moins grande échelle ; mais le caractère primordial de l'institution qui est de répartir sur un groupe de personnes le sinistre qui a frappé l'une d'elles s'y retrouvait certainement. Par conséquent, il fallait appliquer ici la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868 sur les Sociétés d'assurances. Ce décret soumettait ces Sociétés à des formalités nombreuses tant pour leur constitution que pour leur fonctionnement. C'est ainsi que les projets de statuts doivent faire connaître l'objet de la Société, sa durée, son siège, sa dénomination, la circonscription territoriale de ses opérations. Ils doivent, en outre, comprendre un tableau de classification des risques avec indication des tarifs applicables à chacun d'eux, et déterminer suivant quelle forme ce tableau et ces tarifs pourront être modifiés. Ils fixent enfin le nombre des adhérents et le minimum des valeurs assurées au-des-

sous desquelles la Société ne peut être valablement constituée, ainsi que la somme à valoir sur la contribution de la première année qui devra être versée avant la constitution de la Société (art. 9).

L'accomplissement de ces diverses formalités doit ensuite être certifié par une déclaration devant notaire, en y joignant la liste nominative des adhérents, avec l'indication du montant des valeurs assurées par chacun d'eux ; l'expédition ou l'un des doubles de l'acte de Société ; enfin, l'état des versements effectués (art. 11). Cette déclaration est soumise à la première Assemblée générale chargée d'en vérifier la sincérité et de nommer les membres du premier Conseil d'Administration, ainsi que les premiers commissaires. Le procès-verbal de la séance doit constater l'acceptation de ces administrateurs et de ces commissaires, car la Société n'est définitivement constituée qu'à partir de cette acceptation (art. 12). L'acte notarié, ses annexes et la copie des délibérations de la première Assemblée doivent être déposés dans le délai d'un mois au greffe de la Justice de paix et du Tribunal de première instance.

Pouvait-on exiger des Sociétés d'assurance créées par de simples cultivateurs, l'accomplissement de ces nombreuses formalités ? Ne leur aurait-il pas fallu pour cela des connaissances juridiques qu'il était impossible de supposer aux sociétaires ou au personnel administrant ? Cet appareil un peu lourd de réglementations et de formalités se justifie facilement à l'égard de grandes Sociétés d'assurances : il est nécessaire d'entourer la constitution même d'entreprises qui engagent la situation de nombreuses personnes de conditions qui sont autant de garanties contre les spéculations de mauvais aloi. Mais à l'égard des Sociétés qui nous occupent ce sont là précautions inutiles : elles fonctionnent dans un cercle si restreint qu'il est impossible aux intéressés d'ignorer ce que vaut la garantie offerte par telle Société : elles peuvent

même faire faillite sans causer aux sociétaires un dommage dépassant une annuité de cotisations.

Ces formalités encombrantes et inutiles ne vont pas d'ailleurs sans être accompagnées de frais. Une des rares caisses mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail qui se fussent organisées conformément à la loi de 1867 et du décret de 1868, relevait les frais suivants :

Acte notarié et publications	225 »
Enregistrement	8 »
Dépôt au greffe	8 20
	241 20

A ces frais, il faut ajouter le coût des polices, affiches et imprimés divers qui, au témoignage du directeur de la Mutuelle, ont porté les frais d'établissement entre 350 et 400 fr. (1).

Enfin, il faut y ajouter les droits divers perçus par application des lois des 5-14 juin 1850 ; des 9 mai 1860 ; des 2-14 juillet 1860 : impôt du timbre des polices qui est de 3 centimes pour 100 francs de capitaux assurés, et l'impôt de l'Enregistrement qui est proportionnel au montant des primes encaissées.

Vouloir appliquer à des Sociétés sans capitaux, ne puisant leur force que dans leur simplicité d'organisation et l'absence de frais qu'elles nécessitaient, des formalités édictées pour des Sociétés disposant de nombreux moyens d'action et d'importantes ressources, c'était paralyser complètement leur développement. Les Syndicats agricoles le comprirent si bien qu'ils ne cherchèrent pas à soumettre même partiellement les Caisses qu'ils organisaient aux conditions du décret de 1868. Il fallait donner à ces associations reposant sur le groupement syndical, puisant en lui leur condition d'existence, la liberté même dont jouissait le Syndicat. Quelle loi plus libérale s'offrait

(1) ROCQUIGNY : *L'assurance contre la mortalité du bétail*, p. 18.

aux syndicats que celle-là même à laquelle ils devaient leur existence ? On comprend donc facilement que les syndicats cherchèrent immédiatement dans la loi du 21 mars 1884, un moyen d'exonérer les caisses mutuelles d'assurance du bétail de l'application de la législation de 1867 et 1868.

L'art. 6-4° de la loi du 21 mars 1884 semblait pouvoir s'appliquer aux Sociétés mutuelles d'assurance du bétail. Il décidait que les Syndicats « pourront, sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions de la loi, constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites ». Cette disposition instituait en faveur des caisses de secours mutuels organisées par les Syndicats un régime de liberté : elle dérogeait à leur égard aux dispositions de l'article 291 du Code pénal et de la loi du 10 avril 1834, en supprimant la nécessité de l'autorisation préalable. La loi de 1884, en dispensant ces Sociétés de l'autorisation exigée par la loi du 10 avril 1834 ne leur conférait pas des droits plus étendus que ceux que leur accordait cette dernière loi : elles restaient de simples associations n'ayant aucune personnalité civile et ne jouissant d'aucun droit (1). Mais dépendant étroitement du Syndicat qui les avait organisées, ces Sociétés n'avaient pas besoin d'une personnalité distincte.

Les Syndicats agricoles s'efforcèrent d'étendre cette disposition de la loi de 1884 aux Caisses d'assurance contre la mortalité du bétail. Des raisons de fait semblaient permettre le rapprochement entre les deux institutions. L'Assurance du bétail avait, ainsi que nous l'avons montré plus haut, son origine dans une obligation de secours de tous les habitants d'une même commune, en faveur de celui qui avait été frappé dans son bétail. La façon dont ce secours était accordé avait évolué et s'était perfection-

(1) Circulaire ministérielle du 25 août 1884.

née progressivement ; néanmoins le principe même de l'institution s'était maintenu, et en effet l'assurance du bétail n'existait qu'entre gens de la même commune ayant entre eux des liens de sympathie et de confraternité, et voulant éviter qu'un parent ou un ami ne tombât dans la misère par suite de la perte de son bétail.

Cette interprétation assez hardie de l'art. 6-4° de la loi de 1884 fit rapidement fortune : elle fut adoptée par les sections réunies de l'Economie du bétail et de la Législation rurale de la Société des agriculteurs de France dans un modèle de statuts rédigé et publié en 1896 pour faciliter l'organisation de l'Assurance du bétail à l'aide de la Mutualité : Article premier des statuts : il est formé entre les syndiqués du canton de..... adhérents aux présents statuts, et ceux qui, dans l'avenir y adhéreront, une *Caisse de secours mutuels*, conformément à l'article 6-4° de la loi du 21 mars 1884. Article 2 : Cette association a pour but de procurer aux membres participants *un secours en cas de perte de bestiaux* de l'espèce bovine.

Quelle était, en droit, la valeur de l'extension ainsi donnée par les syndicats agricoles aux termes même de l'art. 6-4° de la loi du 21 mars 1884 ? L'assimilation basée sur quelques concordances de fait entre l'institution de l'Assurance du bétail et les Sociétés de secours mutuels était impossible en droit. La Société de secours mutuels a sa définition légale contenue dans la loi du 15 juillet 1850. L'article 2 de cette loi détermine ainsi le but que peut se proposer une Société de secours mutuels : Assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes, et pourvoir à leurs frais funéraires. » Le but poursuivi par une Société d'assurance du bétail ne pouvait pas rentrer dans les termes de cet article.

D'ailleurs, en supposant même que l'article 6-4° de la loi du 21 mars 1885 pût être applicable à la matière qui nous intéresse, son application n'allait pas sans certains inconvénients pratiques. D'abord la Caisse d'assurance ainsi

organisée, comme Société de secours mutuels, n'avait aucune personnalité morale ; la loi de 1884 facilitait seulement sa formation en la dispensant de l'autorisation préalable exigée par l'art. 291 du Code pénal, et par la loi du 10 avril 1834, mais elle ne les dispensait pas de se conformer aux conditions requises par la loi du 15 juillet 1850 ou par le décret-loi du 26 mars 1852, dans le cas où elle voudrait acquérir la personnalité morale. Ces caisses, n'ayant aucune personnalité, ne pouvaient donc ester en justice pour poursuivre les sociétaires récalcitrants. Enfin, la disposition de l'art. 7, 2° était applicable aux Caisses de secours mutuels contre la mortalité du bétail : « Toute personne qui se retire d'un Syndicat conserve le droit d'être membre des Sociétés de secours mutuels à l'actif desquelles elles ont contribué par des cotisations ou des versements de fonds. » Cette disposition rendue nécessaire par la longue durée du temps dans laquelle se liquident les opérations d'une Société de secours mutuels était inutile en ce qui concerne les Caisses d'assurance que les Syndicats agricoles organisaient ; elle devait même nuire aux bons rapports du Syndicat et de la Société d'assurance, en maintenant dans cette dernière des éléments hostiles au premier.

Une autre solution plus simple et qui évitait de passer par tous ces détours était possible : les Syndicats agricoles qui avaient fait rentrer dans les termes de l'article 3 de la loi du 21 mars 1884 les opérations les plus diverses d'achat et de vente ne pouvaient-ils, au même titre, y faire rentrer l'assurance ? Bien plus : si l'on avait pu admettre que l'achat des matières premières et outillages agricoles fût fait dans un but de *défense* des intérêts professionnels de l'agriculteur, à plus forte raison devait-on admettre que l'organisation de l'Assurance mutuelle présentait ce caractère. Le caractère professionnel de l'institution nouvelle ne pouvait d'ailleurs être mis en doute : l'Assurance du bétail, en indemnisant le propriétaire sinistré, garantis-

sait la prospérité des exploitations agricoles. Enfin, cette extension du rôle des Syndicats agricoles était conforme à l'esprit même de la loi du 21 mars 1884 ; la circulaire ministérielle du 25 août 1885 disait, à propos des difficultés que la loi pourrait faire surgir : « Elles devront toujours être tranchées dans le sens le plus favorable au développement de la liberté. »

Telle fut la thèse qui fut présentée par M. Riboud, au troisième Congrès des Syndicats agricoles, tenu à Orléans en 1897 : « Si ces sociétés, disait-il, ne peuvent être des Sociétés de secours mutuels au sens juridique du mot, quelle base légale leur donner ? Faudrait-il conclure à l'adoption du type légal d'une société d'Assurances mutuelles, d'après la loi de 1867 ? Je ne le pense pas. J'estime que cette solution serait peu conforme à l'esprit, à la volonté du législateur de 1884. La loi sur les Syndicats professionnels est une loi de liberté qui a cherché avant tout à simplifier le fonctionnement de nos associations. Serait-ce logique d'admettre qu'en même temps le législateur a entendu astreindre les syndicats, pour des œuvres annexes et ayant un caractère nettement professionnel, à des formalités compliquées, telles que celles édictées par le décret du 22 janvier 1888 sur les Sociétés d'assurances mutuelles ? Rien ne permet de le supposer. »

M. Riboud, mettant immédiatement cette théorie en pratique, aboutissait à simplifier encore les conditions d'organisation des Caisses d'assurance du bétail, en supprimant la Caisse et en la remplaçant par un simple registre, ou compte de prévoyance, destiné à mentionner le nombre et le montant des cotisations versées au Syndicat en vue de l'Assurance. Ce système très simple n'avait cependant pas conquis tous les suffrages : on lui préférerait la Caisse ou Société d'Assurance du bétail constituée en dehors du syndicat et ne comprenant que ceux des membres du syndicat qui s'unissaient en vue de l'Assurance. Mais en s'organisant en dehors du Syndicat, cette Société

semblait se placer elle-même en dehors des conditions d'application de l'article 3 de la loi du 21 mars 1884 ; elle retombait sous l'empire du décret du 22 janvier 1868.

Cependant l'idée qu'avait émise M. Riboud au Congrès d'Orléans, et dont il avait semblé limiter l'application aux seules caisses d'assurance dont l'organisation serait fondue dans un Syndicat agricole, devait, par une extension facile, s'appliquer à *toutes* les Caisses d'assurance, quelle que fût leur forme. En effet, si l'on reconnaît aux Syndicats agricoles le droit d'organiser l'assurance en leur sein, on doit reconnaître également à un Syndicat agricole le droit de se fonder dans le but *unique* d'exercer l'Assurance. En effet un Syndicat agricole peut créer en son sein des services de défense des vignes contre les gelées du printemps, des récoltes contre les hannetons, etc., il peut également et sans contredit se fonder dans le but principal de défendre l'un de ces intérêts agricoles. Il doit en être de même pour l'Assurance (1).

Cette théorie semblait à la fois répondre admirablement aux nécessités de la pratique, et en même temps être très audacieuse. En effet, si l'on étendait ainsi la portée des termes de l'article 3 de la loi du 21 mars 1884, au point de suspendre en faveur des Syndicats agricoles l'application de toutes les législations spéciales, on pouvait se demander jusqu'où s'étendraient les attributions des Syndicats. Et, d'autre part, à un point de vue strictement juridique, en supposant que la loi de 1884 pût dispenser les Caisses d'assurances agricoles de se conformer aux dispositions de forme prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868, pouvait-elle également les dispenser des conditions de fond, régissant l'Assurance en elle-même, édictées par ces mêmes lois ? Ou fallait-il admettre que l'Assurance, telle qu'elle était

(1) ROCQUIGNY : *L'assurance contre la mortalité du bétail*.

comprise et organisée par les syndicats, n'était plus proprement de l'Assurance, mais bien de la prévoyance ?

L'importance de la question fit qu'elle devint l'objet des études de la section agricole du Musée social, M. de Rocquigny consacrait à la question de l'Assurance contre la mortalité du bétail une étude qui parut dans la publication périodique de cette Société savante (1). (Circulaire 19, série B, 25 juin 1898).

L'auteur y étudiait les différents types de Sociétés locales d'Assurance du bétail, il indiquait les statuts adoptés par les principales d'entre elles, et donnait ainsi un formulaire pratique pour l'organisation d'une de ces Sociétés. Mais M. de Rocquigny ne bornait pas là son œuvre : comprenant que l'Assurance mutuelle du bétail ne pouvait se développer que si elle trouvait une législation favora-

(1) Le Musée social fondé en 1894 par M. le comte de Chambrun se proposait l'étude des différentes questions sociales, et s'efforçait de répandre et vulgariser toutes les organisations et institutions sociales qui ont pour objet et pour résultat d'améliorer la situation matérielle et morale des travailleurs, tant de la classe des ouvriers de l'industrie que de celle des ouvriers agricoles. C'est ainsi qu'à la suite de la publication de l'ouvrage de M. de Rocquigny sur les Syndicats agricoles, où ce dernier retraçait tout l'effort de ces modestes associations en vue de la mutualité et de la coopération, M. de Chambrun résolut d'encourager leur développement ; à l'exemple du roi Humbert qui par décret du 30 août 1890 avait ouvert un concours entre les syndicats agricoles italiens et distribué des récompenses, M. de Chambrun organisa un concours entre les syndicats agricoles français et distribua d'importantes sommes d'argent : séance du 30 octobre 1897. Cette séance qui mettait nettement en lumière le rôle des syndicats agricoles était présidée par M. Méline, alors président du Conseil et Ministre de l'Agriculture, qui prononçait les paroles suivantes : « Chose curieuse et bien digne de remarque, vous n'avez rien eu à apprendre à ceux que vous appeliez ici ; c'est de ce monde agricole qu'on avait cru si longtemps voué à l'esprit de routine invétérée qu'est partie l'étincelle qui doit régénérer le monde moderne.

« C'est lui qui, le premier, a compris et appliqué la grande formule de solidarité et de mutualité qui contient la vraie, la seule solution possible du problème social. C'est d'elle que procède ce mouvement immense qui est en train de s'accomplir sur tous les points du territoire et qui ne fait que commencer. »

ble, il s'efforçait d'établir que les Caisses locales d'assurance peuvent adopter la forme syndicale et se constituer conformément à la loi du 21 mars 1884. Afin d'appuyer son opinion personnelle sur celle de personnalités plus hautes, M. de Rocquigny publiait les consultations de deux jurisconsultes : M. Lyon-Caen et M. Waldeck-Rousseau.

L'opinion de M. Lyon-Caen était qu'au point de vue strictement légal, aucune disposition de la loi de 1884 n'autorisait les Syndicats à créer des Sociétés d'assurances en dehors des formalités du décret du 22 janvier 1868. Une telle faculté ne se comprendrait d'ailleurs pas. Si le législateur a tenu à ce que les Associations d'assurances mutuelles soient réglementées, c'est qu'il a trouvé qu'en cette matière, la liberté offrait des dangers. Ces dangers n'existent-ils donc pas par cela seul que les mutualistes sont des syndiqués ? Le seul rôle du Syndicat serait en rapprochant les syndiqués, de faciliter la formation d'une association mutuelle de ce genre.

Tout autre était l'opinion émise par M. Waldeck-Rousseau en cette matière. Cette opinion de l'éminent jurisconsulte était d'ailleurs particulièrement autorisée, puisqu'elle émanait de l'auteur même de la loi du 21 mars 1884. Après avoir repoussé comme inexacte l'interprétation de l'article 6-4° de la loi du 21 mars 1884, M. Waldeck-Rousseau ajoutait : « C'est essentiellement dans l'article 3 qu'il faut chercher quels actes sont d'une façon générale permis aux Syndicats. Ici la capacité est limitée non par une énumération des actes, mais par leur caractère et leur nature.

Il faut et il suffit qu'ils aient un caractère d'intérêt professionnel commun aux adhérents au Syndicat.

Que ce soit un intérêt touchant à la profession agricole d'atténuer les risques de la mortalité du bétail, ce n'est pas douteux. Que ce soit un intérêt commun à tous les membres du Syndicat, ce n'est pas plus contestable. Le

fait, par les membres d'un Syndicat agricole, de s'organiser en vue de se garantir mutuellement contre un événement qui menace la profession, rentre certainement dans l'ordre des faits assignés aux Syndicats par la loi.

Peut-on dire que c'est là une opération active sortant du cadre de l'étude des intérêts économiques ? L'objection serait sans valeur. L'article 3 parle non seulement *d'étude*, mais de *défense* des intérêts... agricoles. Toute la discussion prouve que loin de vouloir enfermer les associations professionnelles dans le cercle des études abstraites, on souhaitait de les en faire sortir, et la pratique adoptée sur des points divers est conforme à cette interprétation, puisque, sans aller plus loin chercher des exemples, on voit que l'achat des matières premières, la vente des produits, l'établissement des comptoirs d'achat ou de vente sont considérés comme les actes les plus légitimes.

« On ne doit pas s'arrêter à l'objection tirée de ce que la matière des Assurances mutuelles est régie par une législation générale en ce qu'elle s'applique à l'ensemble des citoyens. La loi de 1884 est une loi *spéciale* qui s'applique à une catégorie particulière : les syndiqués professionnels. Elle est, à vrai dire, une loi d'exception. Elle permet de former, aux conditions qu'elle précise, des associations en vue d'objets déterminés. L'Assurance rentrant dans ces objets, ce serait détruire la loi de 1884 que de soutenir qu'elle ne se suffit pas à elle-même.

« Il faut ajouter enfin que les associations que nous envisageons se distinguent par un point essentiel des associations de droit commun en fait d'Assurances mutuelles : *elles ne peuvent se former qu'entre personnes exerçant la même profession*. C'est assez dire qu'elles échappent à la loi qui régit les Assurances mutuelles formées entre toutes personnes.

« Je n'hésite pas à penser que les Syndicats agricoles peuvent faire entrer l'Assurance mutuelle des bestiaux

parmi les objets de leur constitution, et que de même un Syndicat d'agriculteurs peut se former dans le but spécial d'établir entre ses membres ce même mode d'assurance. »

Cette consultation qui eut un grand retentissement dans le monde syndical apportait une solution simple à la question de législation qui intéressait les Caisses d'assurances agricoles : les Syndicats pouvaient sans aucune formalité nouvelle organiser des Caisses de ce genre et celles qui existaient en dehors d'un Syndicat pouvaient facilement régulariser leur situation légale en se conformant à la loi du 21 mars 1884.

Cette sécurité qui semblait assurée à l'institution donna une impulsion nouvelle au développement des Sociétés mutuelles locales d'assurance contre la mortalité du bétail. En Haute-Saône, les Sociétés créées grâce à l'initiative de M. Allard, en 1891, n'étaient, en 1894, que quatre, assurant une valeur de 150.000 francs de bétail ; en 1897, leur nombre s'élève brusquement à vingt-trois, assurant ensemble 1.128.640 francs de bétail. Dans la Sarthe, les Sociétés constituées en 1896, sous les auspices du Syndicat départemental atteignaient déjà le chiffre de trente en 1897, comptant ensemble 2.937 membres, assurant environ 12.150 animaux pour une valeur de 2.909.814 fr. (1). Le département de la Charente comptait, en 1897, trente-trois sociétés ayant 2.220 membres et assurant une valeur de bétail de 1.220.000 francs. En Vendée, les Sociétés de Prévoyance agricole organisées en 1888 par M. Armand Lansier étaient, en 1897, au nombre de soixante-quatre, comprenant environ 11.000 sociétaires, et assurant un capital bétail de 9 millions (2). Dans la Mayenne, un mouvement d'organisation se faisait sentir, qui avait pour point de départ la fondation de deux sociétés, l'une à Bré-

(1) *Journal des agriculteurs*, 1898, t. II.

(2) *Journal des agriculteurs*, 1897, t. II.

cé, l'autre à Couesnes, grâce à l'initiative de M. le Mout (1)

Néanmoins, en dépit des résultats atteints, la situation des Caisses mutuelles d'assurances n'était pas encore établie sur des bases suffisamment solides pour assurer leur développement. Si l'on pouvait considérer comme définitivement tranchée en doctrine la question de la condition juridique de ces associations, en fait, leur situation n'en restait pas moins incertaine. Il était nécessaire qu'une interposition des pouvoirs publics consacrat définitivement la situation toute privilégiée que l'on saisait ainsi aux caisses mutuelles d'assurances agricoles, et les mit à l'abri de toutes les attaques.

(1) *Journal des agriculteurs*, 1896, t. I.

CHAPITRE IV

Intervention gouvernementale en faveur des caisses d'assurances mutuelles agricoles.

Les subventions.

La question de l'Assurance agricole, toujours pendante devant les Chambres, semblait près d'être tranchée par le recours à l'Assurance d'Etat. Ce système d'assurance était celui qu'avait adopté, dans une forme d'ailleurs mitigée, la Commission des Caisses d'assurances agricoles. La proposition de loi qu'elle présentait ne modifiait guère les bases du projet de M. Viger, savoir « la non intervention directe de l'Etat et la faculté et non l'obligation de l'Assurance. Le pivot de l'organisation consistait également dans des Caisses départementales indépendantes entre elles, indépendantes également du pouvoir central qui se bornait à les surveiller et à leur accorder des allocations. L'Assurance-incendie était laissée complètement en dehors de cette organisation.

Cependant, à côté de cette formule déjà vieillie d'assurance par l'Etat, les progrès réalisés en cette matière, grâce à l'intervention des Syndicats agricoles, semblaient en avoir apporté une plus nouvelle : celle de l'assurance par les Syndicats. Leurs efforts avaient été couronnés

d'un tel succès dans l'organisation de l'assurance du bétail, qu'on les croyait capables d'atteindre des résultats analogues dans les autres branches d'Assurance et notamment dans l'Assurance contre la grêle. La mutualité, qui était à leur base, semblait devoir suffire à leur succès. C'est cette conception nouvelle de l'organisation de l'Assurance qui fut exprimée par une voix autorisée, à la séance solennelle du Musée social, le 30 octobre 1897, où, sous l'initiative de M. le comte de Chambrun, des palmes et des récompenses étaient décernées aux Syndicats agricoles. M. Duport, représentant à la fois du Syndicat de Villefranche-sur-Saône et de l'Union du Sud-Est, s'adressait en ces termes à M. Méline, président d'honneur de cette séance : « Pourquoi l'Etat, qui, en ce moment, cherche à établir des Assurances, même contre la grêle, qui cherche également à établir des Assurances contre la mortalité du bétail pourquoi l'Etat n'utiliserait-il pas les Syndicats pour organiser l'assurance ? M. Méline semblait le promettre dans son discours de Vesoul lorsqu'il déclarait : « Il faut que les secours que l'on distribuait autrefois aux individus soient distribués désormais aux associations mutuelles, car c'est par la mutualité que nous arriverons seulement à établir l'assurance. » Pourquoi, puisque le principe est reconnu, ne pas utiliser ces associations en leur demandant d'aider l'Etat dans la distribution des secours en matière d'assurance, de même que pour recueillir les cotisations nécessaires ? Il y a dans ce groupement professionnel un facteur nouveau dont on aurait grand tort de ne pas tenir compte, car il est très puissant. »

M. Méline, alors président du Conseil et ministre de l'Agriculture, semblait désigné pour apporter une solution au problème de l'Assurance agricole posé depuis si longtemps. Il s'était d'ailleurs déjà occupé de cette question, parce qu'il y voyait le complément indispensable d'une bonne organisation du crédit agricole, en

assurant la conservation du gage de l'emprunteur. C'est à ce titre que, en 1893, la Commission du Crédit agricole, présidée par M. Méline, présentait un projet d'organisation de l'Assurance agricole. La nécessité de l'Assurance comme condition de prospérité de l'Agriculture semblait telle que la Commission n'hésita pas à poser en principe, l'Assurance obligatoire : laisser agir la libre initiative, c'était renvoyer à une époque indéterminée la solution du problème, car, disait l'exposé des motifs, le cultivateur « n'a pas atteint ce degré d'émancipation intellectuelle qui permettra de compter exclusivement sur l'esprit de solidarité. » Cependant, la Commission ne pensait pas tirer de ce principe toutes les conséquences qui en découlaient : l'intervention de l'Etat n'était admise que relativement à deux catégories de sinistres agricoles : la grêle et la gelée. Contre ces deux fléaux, l'initiative privée semblait impuissante, l'étendue des ravages qu'ils occasionnaient rendait nécessaire la formation de groupements extrêmement vastes dépassant de beaucoup les dimensions d'une Société mutuelle ordinaire. Mais au contraire, la proposition de loi laissait complètement en dehors d'elle le risque de mortalité du bétail : ici l'initiative privée avait prouvé clairement qu'elle était capable de s'organiser, les Caisses locales d'assurance du bétail offraient les garanties sérieuses de bon fonctionnement : l'association forcée ne devait donc pas se substituer à l'association libre.

L'idée qui se dégage de cette proposition de loi, et qu'il est curieux de relever ici, c'est qu'il faut laisser l'esprit d'association librement produire ses résultats là où il se manifeste, et que l'action de l'Etat ne doit pas lui être substituée. N'était-ce pas là d'ailleurs l'idée même qui avait dirigé M. Méline dans l'organisation du crédit agricole ? Les Syndicats agricoles avaient manifesté qu'ils étaient capables de greffer sur leur groupement des sociétés de crédit agricole : la loi du 5 novembre 1894 était

intervenue seulement pour faciliter à ces sociétés les conditions d'organisation.

C'est dans le même but que nous voyons, en 1896. M. Méline organiser dans le Syndicat agricole de Remiremont une caisse d'Assurance mutuelle contre la mortalité du bétail : cette Caisse était rangée sous la protection de l'article 6-4° de la loi de 1884 ; son fondateur s'était donc peu préoccupé de la question de légalité : ce qui lui importait c'était de développer une institution utile et reposant sur la mutualité.

Au nom de ce principe de ce mutualité dont il comprenait si bien les heureux effets, et qu'il s'efforçait lui-même de développer en pratique, M. Méline ne pouvait se montrer favorable au projet Viger, tel qu'il était présenté avec quelques modifications de détail par la Commission de crédit agricole.

Aussi M. Méline ne chercha-t-il pas à le faire aboutir. La raison qu'il en donne, c'est que, malgré son grand désir de voir s'organiser l'Assurance agricole, le temps de s'en occuper lui avait fait défaut. Nombreuses, en effet, étaient les réformes à faire dans le domaine agricole : constitution de Chambres d'agriculture, réforme du régime hypothécaire, dégrèvement fiscal agricole. La question de l'assurance était ainsi renvoyée à la prochaine législature.

Cependant M. Méline introduisait, par voie de modification à la loi de finances une réforme qu'il qualifiait lui-même de hardie ; il transformait le chapitre du budget de l'agriculture pour l'année 1898 relatif aux indemnités pour accidents, en affectant les fonds ainsi employés à des subventions destinées à soutenir et à encourager les Sociétés mutuelles d'Assurances agricoles.

L'inutilité pratique du crédit ouvert par l'ancien article du budget de l'agriculture était en effet reconnue depuis longtemps. D'abord à raison de la quantité de sinistres auxquels il était censé porter remède, il était de

rigueur que les sommes allouées sur ce fonds ne s'élevassent pas au-dessus de 5 p. 100 du montant du sinistre. Une somme si infime pouvait peut-être empêcher des cultivateurs malheureux de mourir, de faim, mais elle ne pouvait pas les relever de la misère, ni les aider à reconstituer leur exploitation. D'autre part, cette somme ne pouvait être obtenue qu'après une série de formalités nombreuses, une enquête faite contradictoirement avec l'Administration, un examen détaillé de la situation du postulant : elle exigeait, pour ce dernier, des déplacements et des faux frais qui souvent absorbaient la somme reçue par lui. Enfin, dans la pratique, les fonds distribués par l'Administration, ne l'étaient pas sans qu'on prît en considération la personne à qui ils devaient aller, l'Administration était sans cesse accusée de complaisances ou d'exigences excessives, et l'opinion publique protestait contre les attributions qui étaient faites.

M. Méline combat principalement cette allocation comme constituant un encouragement à l'imprévoyance : elle détourne en effet le cultivateur de l'Assurance. Or, il faut habituer les classes rurales à y recourir : « En face des accidents de toute nature — je parle d'une façon générale, de toutes les branches de l'activité nationale, — il faut s'habituer à mettre l'Assurance. Elle seule constitue la véritable solution du problème des risques économiques, des risques des ouvriers de l'industrie aussi bien que des agriculteurs. »

Au lieu d'employer ces fonds à des serours inutiles, M. Méline veut les employer au contraire à développer l'esprit d'association, et à étendre les Sociétés mutuelles d'Assurances. Pour cela, il suffit de modifier l'attribution de ces fonds : il faut en faire une prime à la création de ces sociétés, un encouragement à celles qui sont déjà constituées.

Aussi M. Méline repousse-t-il l'amendement Mougeot, qui voudrait maintenir l'ancien crédit avec son affectation

et en ouvrir un nouveau au profit des Assurances mutuelles agricoles : « Je prétends que c'est là méconnaître le point de départ de l'opération. Conserver ce chapitre avec le crédit qui y est inscrit, c'est maintenir le statu-quo, c'est maintenir la situation dont je parlais tout à l'heure, avec ses vices irrémédiables. De plus, Messieurs, vous irez contre votre but : vous voulez développer l'habitude de l'Assurance, pousser les agriculteurs à s'assurer. Il ne suffit pas de leur en donner le conseil. Si vous leur dites en même temps qu'il y aura un fonds de secours, ils iront naturellement à ce fonds de secours et refuseront de s'assurer. »

Cependant, à titre transitoire, il lui semblait utile de maintenir dans une certaine mesure l'affectation ancienne du crédit. Car malgré les efforts que fera le gouvernement pour susciter partout la création de Sociétés d'Assurances agricoles, elles ne naîtront pas immédiatement; il y aura une période de transition pendant laquelle les cultivateurs sinistrés seront dignes de l'intérêt du Gouvernement. Il n'y aura donc qu'un chapitre unique sur lequel seront distribuées les deux catégories d'allocations sus énoncées, et duquel on diminuera progressivement la part relative aux secours pour accidents.

Avant de montrer comment cette mesure nouvelle fut appliquée en pratique, il est nécessaire de rechercher quelle portée lui attribuait M. le président du Conseil en la proposant.

M. Méline présentait la modification comme une disposition détachée par avance de la proposition de loi sur les Assurances agricoles, alors pendantes devant les Chambres, et que les lenteurs législatives empêchaient seules de faire aboutir. Sans doute la mesure était renfermée dans le projet Viger et dans la proposition émanant de la Commission des Assurances agricoles. Mais ici, sa destination était différente : les fonds empruntés à l'article 40 du budget de l'agriculture étaient employés non pas à ali-

menter des Caisses créées et fonctionnant sous le patronage de l'Etat, mais à favoriser le développement d'institutions d'ordre purement privé : les Caisses mutuelles d'Assurances agricoles. Dans le premier cas, la mesure était destinée à attirer les cultivateurs à des organisations d'un caractère administratif fortement accentué : dans le second cas, elle était destinée à les amener à s'associer entre eux pour former des sociétés indépendantes.

Au surplus, M. Méline acceptait-il l'idée même qui était à la base du projet Viger ? Loin de regarder l'intervention de l'Etat comme la solution la meilleure, M. Méline était de ceux qui veulent limiter le plus possible ses attributions. « Quel est le rôle de l'Etat ? Quel est son droit ? C'est d'encourager... L'Etat doit mettre en mouvement les Sociétés, et quand elles marchent avec leurs propres ressources, il les abandonne à elles-mêmes. Voilà pour ma part comment je comprends le rôle de l'Etat : je ne le conçois pas autrement. » (Discours à la Chambre des députés, 25 février 1898).

Dangereuse si elle n'est pas nécessaire, l'intervention de l'Etat ne doit donc être réclamée qu'en l'absence d'autres moyens. Or, relativement aux Assurances agricoles, le recours à l'Etat n'est en rien commandé par les nécessités de la pratique : un fait nouveau, et dont on ne peut pas ne pas remarquer l'importance, est intervenu : c'est l'organisation dans toute la France, sous l'impulsion des Syndicats agricoles, de Sociétés mutuelles d'assurances. Ces associations nouvelles, qui sont l'exacte expression de la mutualité, ont permis à l'agriculteur de se mettre à l'abri des sinistres qui peuvent le frapper dans son bétail. Mais ce n'est pas seulement dans le domaine de l'Assurance du bétail que les Sociétés mutuelles se sont organisées : pour les Assurances contre la grêle, le développement a été moins rapide. « Cependant à mon grand étonnement, certaines Compagnies ont donné de très sérieux

résultats. Je trouve dans l'Aisne, par exemple, deux Compagnies contre la grêle qui comptent 1800 assurés représentant un capital de 18 millions, et qui ont donné 100 pour 100. Les Ardennes ont donné le même résultat ; l'Aube, 90 p. 100. La Haute-Marne est le département que la grêle a le plus éprouvé en 1897 : les Sociétés de ce département n'ont donné que 8,53 p. 100. »

Que faut-il donc désormais pour que la question de l'Assurance agricole soit définitivement tranchée en pratique ? Il suffit d'accélérer ce mouvement d'organisation, et c'est ici que le législateur doit intervenir ; il doit donner des subventions à ces sociétés mutuelles, qui seront une prime à leur création, et un encouragement à surmonter les difficultés du début. C'est là le seul rôle qui lui incombe, de même que relativement à l'organisation du crédit agricole, le législateur s'est borné à faciliter le développement des petites banques créées par les Syndicats agricoles, en simplifiant les formalités nécessaires à leur formation.

A l'idée ancienne d'Assurance par l'Etat, M. Méline substituait donc résolument l'idée nouvelle d'assurance par le Syndicat. Sur les bases de ce groupement professionnel, le crédit agricole, puis l'Assurance agricole s'étaient développées spontanément, c'est qu'aussi ces associations représentent une idée nouvelle, qui doit être « à la base de toute réforme, parce qu'elle est le grand levier de l'avenir », l'idée de mutualité (1). « Syndicats, Sociétés de crédit et d'assurance agricole ont un caractère commun : ils reposent tous sur le principe de la mutualité. La mutualité n'est plus un principe abstrait et théorique : elle a fait ses preuves ; elle a démontré par les résultats tout ce qu'elle est capable d'enfanter. »

La subvention aux Sociétés mutuelles d'assurance agricole était le moyen mis par le législateur aux mains du

(1) Discours à Remiremont, 17 avril 1898.

Gouvernement pour activer le développement de ces sociétés. A cet effet, un crédit de 2.500.000 francs avait été voté, conformément à l'amendement de Verninac, dont 2 millions étaient affectés aux secours pour sinistrés, et 500.000 francs aux caisses d'Assurances mutuelles agricoles. Comment le Gouvernement allait-il utiliser de si modestes ressources en vue du but si élevé qu'il se proposait d'atteindre ?

M. Méline avait nettement précisé la façon dont il entendait employer ce crédit ; il ne s'agissait pas d'une répartition de cette somme entre toutes les petites Sociétés mutuelles existantes ; les secours devaient aller d'abord aux Sociétés nouvelles. Il faut les faire naître là où elles ne se sont pas encore formées, et la subvention donnée par l'Etat constituera une première mise de fonds qui facilitera la formation du fonds de réserve (3).

La subvention qui est ainsi un encouragement direct à la création de sociétés nouvelles, doit aussi être une aide à certaines sociétés déjà constituées. « Il serait déplorable
« que les encouragements de l'Etat eussent pour résultat
« de diminuer au point de les supprimer presque complètement l'effort et la responsabilité de l'individu, et c'est
« ce qui ne manquerait pas d'arriver dans le cas d'une
« répartition opérée suivant une règle fixe, puisque dans
« les conditions normales, le jeu de la subvention aurait
« pour effet soit de faire descendre la cotisation au-dessous du chiffre que l'on peut considérer comme le minimum de sacrifice nécessaire, soit de faire disparaître
« l'écart qu'il importe de laisser subsister entre le chiffre
« de la perte subie et celui de l'indemnité payée. »

Mais le Gouvernement n'entendait pas limiter son intervention à la distribution de subventions ; il voulait s'efforcer, par tous les moyens qui étaient à sa disposition, de

2) Disc. 13 nov. 1897. Chambre des Députés.

(3) Disc. 25 février 1898. Chambre des Députés.

répandre l'institution nouvelle dans les campagnes. Dans ce but, M. Méline recommandait aux préfets de faire une active propagande : « Vous devrez, Monsieur le Préfet, éclairer vos administrés sur leurs véritables intérêts, et les inciter, par une active propagande, soit à faire partie des mutualités déjà créées, soit à former de nouveaux groupements là où il n'en existe pas encore. » L'action du préfet doit être corroborée par les efforts de M. le Professeur départemental et des professeurs spéciaux d'agriculture ; ceux-ci étant plus près du cultivateur et jouissant auprès de lui d'une grande considération, sont les mieux placés pour faire comprendre l'utilité et l'importance pratique de l'innovation.

La chute du ministère Méline, survenue le mois de juin 1898 ne devait pas emporter l'idée même qui avait dirigé l'institution des subventions aux petites Assurances mutuelles agricoles. Son successeur au Ministère de l'Agriculture, M. Viger, également convaincu de la puissance de la mutualité, devait continuer fidèlement l'œuvre entreprise. Les mêmes principes le dirigent dans l'allocation des subventions : les Sociétés nouvelles peuvent recevoir un subside variable de 500 à 1.000 francs, suivant l'importance de la Société et son rayon d'action. Quant aux Sociétés déjà créées, la subvention n'intervient que pour compenser un écart trop grand entre l'importance des cotisations versées et le montant des indemnités allouées. A cet égard « la jurisprudence adoptée consiste à relever le taux des indemnités allouées aux mutualistes, en se basant sur un double coefficient tiré d'une part du tant pour cent attribué aux sinistrés, et d'autre part de l'élévation de la cotisation versée. » Enfin, il entend généraliser rapidement l'institution nouvelle par une active vulgarisation : « Je me propose de faire adresser à nos professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture des instructions précises et les documents nécessaires pour qu'ils se fassent les apôtres, les protagonistes

de l'établissement des mutualités. Je prierai également M. le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, de recommander à ses représentants dans les départements, préfets et sous-préfets, de faciliter par leur action cette œuvre de propagande. Ils consulteront très utilement, s'ils veulent se renseigner sous le rapport des Assurances contre la mortalité du bétail, un très bon manuel publié par la Bibliothèque du Musée Social, ouvrage auquel j'ai tenu à accorder une souscription de mon Ministère, afin de le mettre à la disposition de ceux qui s'intéressent à ces questions » (Discours au Concours régional de Tarbes, août 1898).

La mesure nouvelle fut le point de départ d'un important mouvement d'organisation de petites Sociétés mutuelles d'Assurance. Mais l'intervention gouvernementale ne devait qu'accélérer ce mouvement, mais non l'étendre en dehors du domaine où il s'était tout d'abord renfermé. M. Méline comptait à tort sur la puissance de la Mutualité pour trancher en son entier le problème de l'Assurance agricole : l'esprit d'association qui organisait de petites Sociétés de prévoyance contre la mortalité du bétail devait rester impuissant à faire naître de plus vastes Sociétés garantissant le cultivateur contre le risque de grêle. Ces Sociétés, étant essentiellement régionales, se verraient d'ailleurs exposées à supporter de trop grands sinistres (1). D'autre part, la différence des cultures, la grande variabilité des risques suivant les localités entraînerait des complications beaucoup trop grandes dans la détermination du montant des cotisations. Enfin, qu'est-ce que l'appât d'une subvention de 500 à 1000 francs pour

(1) M. Rieu du Syndicat agricole vaclusien, dans sa brochure sur l'Assurance agricole, va même jusqu'à dire, que relativement au sinistre-grêle, il n'y a qu'un seul mode d'assurance possible : l'assurance par l'Etat.

susciter la création d'une Société ayant de telles dimensions ?

Les Sociétés mutuelles d'Assurance du bétail profitèrent seules des fonds mis à leur disposition par l'art. 38 du Budget de l'agriculture. M. Viger constatait avec plaisir, au mois d'août 1898, que depuis le 16 mai 1898, 118 Sociétés d'Assurances mutuelles agricoles avaient adressé des demandes de subventions : 70 avaient donné lieu à des allocations ; sur ces 70 Sociétés, 33 étaient en voie de formations. Le 11 juin 1899, le ministre de l'agriculture déclarait qu'une somme de 339.000 francs avait été allouée à plus de 600 Sociétés d'Assurances mutuelles agricoles, dont 168.000 pour 315 Sociétés en plein fonctionnement, et 171.000 environ à 300 Sociétés en voie de formation. Dans son rapport sur le budget du Ministère de l'agriculture pour l'exercice 1901, M. Henri Ricard constatait que depuis le 16 mai 1898, 1356 Sociétés avaient été subventionnées et avaient reçu ensemble la somme de 640.550 francs, soit en moyenne environ 470 francs pour chaque Société. A la fin de l'année 1901, on peut porter à plus de 2.000 le nombre des Sociétés qui ont reçu des allocations. Le mouvement d'organisation de Sociétés nouvelles ne s'arrête pas : du 1^{er} janvier à la fin de juillet 1900, 413 Sociétés avaient été subventionnées, dont 204 anciennes et 20 nouvelles. Au 31 octobre 1901, sur 841 Sociétés colloquées dans le courant de l'exercice, 314 étaient en voie de formation.

L'institution trouve cependant quelques difficultés à s'étendre à des régions nouvelles. Certains Conseils généraux préconisent l'organisation des petites Sociétés mutuelle d'Assurance du bétail ; dernièrement, le Conseil général de Seine-Inférieure, sur la proposition de M. Laborde-Noguez a adopté un projet complet d'organisation de l'Assurance mutuelle du bétail ; un crédit de 12.000 fr. a été voté pour accorder des subventions aux Sociétés.

Mais les Caisses d'Assurance se multiplient au con-

traire rapidement autour des groupements déjà formés. Les départements des Landes, du Lot-et-Garonne, de Sarthe, de Vendée, de Haute-Saône, de Marne, du Doubs, etc. comptent des groupements de plus en plus denses de ces associations. C'est ainsi que les Sociétés de Haute-Saône, au nombre de 23 seulement en 1897, voient leur chiffre doubler d'une année à l'autre ; en 1898, elles sont au nombre de 47, comprenant en bloc 1.725 sociétaires, et assurant pour 1.938.195 francs de bétail ; en 1899 elles atteignent le chiffre de 109, ayant 3.729 sociétaires et assurant pour 4.430.417 francs de bétail. au commencement d'août 1900, ce chiffre s'est encore accru, et nous trouvons 137 Sociétés, ayant 4.511 associés, et assurant pour 5.236.347 francs de bétail. Les subventions du Ministère de l'agriculture reçues par ces Sociétés ont été, en 1898, de 16.000 francs, en 1899, de 26.850 francs.

Les comptes de prévoyance organisés dans l'Union du Sud-Est se développent moins rapidement : le rapport de M. Riboud à l'Assemblée générale de l'Union, le 18 novembre 1901 attestait l'existence de 39 Caisses réassurant leurs risques à la Coopérative, dont 28 dans le Beaujolais. La situation financière de ces Caisses est très prospère, mais la forme dans laquelle elles sont organisées autorise le Gouvernement à leur refuser les subventions : d'après M. Dupuy, le Syndicat agricole qui assure le bétail de ses membres ne doit avoir que cet objet, s'il veut avoir droit aux encouragements de l'Etat, et tout cultivateur doit pouvoir en faire partie sans entrer pour cela dans un Syndicat préexistant. Il est bon de remarquer que cette thèse n'a pas toujours été celle du Ministère de l'agriculture : en 1898 le Syndicat agricole de Villefranche recevait, pour le compte de prévoyance de Limas, une subvention de 500 francs.

La somme de 500.000 francs ainsi affectée par l'art. 38 du Budget de l'agriculture est-elle suffisante à subventionner les Sociétés mutuelles déjà créées ou celles qui

sont en voie de formation ? Jusqu'à présent, les limites du crédit n'ont pas encore été atteintes. Au reste, voici le relevé des subventions accordées depuis 1898.

En 1898, 172.550 francs ont été distribués ; en 1899, 295.350 francs ; en 1900, 294.500 francs ; en 1901 (31 octobre) 414.600 francs.

LIVRE DEUXIÈME

CHAPITRE PREMIER

Nécessité d'une intervention législative.

La loi du 4 juillet 1900.

Le patronage puissant que le Gouvernement donnait à l'institution de l'Assurance mutuelle dans la forme où les Syndicats agricoles l'avaient organisée avait fortement contribué à son développement. Mais les Syndicats agricoles avaient déjà compris que le succès de l'institution n'était pas lié seulement aux efforts que l'on ferait pour la répandre : il fallait soustraire ces caisses à l'application du décret du 22 janvier 1868 sur les Sociétés d'assurances, et les ranger sous la loi libérale du 21 mars 1884, sur les Syndicats professionnels. Le Gouvernement allait-il défendre l'interprétation juridique de l'art. 3 de la loi de 1884 ? Son intervention sur ce point semblait d'autant plus nécessaire que l'on avait à redouter plus de chicanes et plus d'attaques à l'encontre de ces petites sociétés, à raison de la publicité même que la faveur gouvernementale leur faisait.

La circulaire que M. Méline envoyait aux préfets, le 15 avril 1898, avait servi de thème à des attaques contre ces Sociétés En dépit du libéralisme qui l'imprégnait, cette circulaire exigeait que les Caisses mutuelles d'Assu-

rances agricoles fussent conformes aux *dispositions organiques* du décret du 22 janvier 1868. Le Parquet du Procureur de la République de Montmédy invita donc plusieurs Sociétés d'Assurance contre la mortalité du bétail organisées sous forme de Syndicats de prévoyance, à se soumettre aux formalités exigées par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868. Ceux-ci protestèrent en faisant valoir que, n'ayant pas de capital social et ne distribuant pas de dividendes, ne prévoyant pas de partage de fonds social en cas de dissolution, ils ne pouvaient être assimilés aux grandes Sociétés d'Assurances, et que, du reste, c'était rendre impossible l'institution que de lui imposer les charges et formalités prévues au décret précité, tels que frais d'actes d'enregistrement et de publication, impôt annuel, tenue des livres comme dans le commerce, présentation de ces livres tous les trois mois à l'Administration.

Une telle application de la circulaire précitée n'était guère conforme au but que poursuivait son auteur: M. Méline entendait développer les petites Caisses mutuelles d'Assurance du bétail, et pour cela laisser la plus grande liberté à une institution que la libre initiative avait engendrée. La seule condition requise pour avoir droit à une subvention était pour ces sociétés, de « s'inspirer uniquement des idées de prévoyance et de solidarité, de s'interdire toute pensée de lucre et n'affecter en aucune manière le caractère d'entreprise commerciale. » Distinguant ainsi nettement les caractères propres de ces sociétés, M. Méline ne pouvait exiger leur soumission à un régime légal qui n'était pas fait pour elle. D'ailleurs, M. Méline allait lui-même à l'encontre de sa propre rigueur en accordant, par décision ministérielle du 26 mai 1898, une subvention de 1000 francs à la Caisse de secours mutuels contre la mortalité du bétail, du Syndicat agricole de Remiremont, dont il était président. Les poursuites commencées furent suspendues. Néanmoins une grande incertitude ré-

gnait en pratique sur la légalité des Caisses d'assurances constituées sous forme de syndicats de prévoyance : on se demandait avec inquiétude, s'il n'était pas préférable de revenir à l'application du décret du 22 janvier 1868, quitte à s'exonérer des plus lourdes obligations qu'il imposait (1). L'acte d'association contenant les statuts se fait sous seing privé, et deux feuilles de 1 fr. 20 pourraient suffire ; l'enregistrement de cet acte facultatif du reste, n'occasionnerait qu'une dépense minime de 3 fr. 75. Le point important serait de faire une déclaration d'existence au bureau de l'enregistrement, sous peine d'une forte amende.

Cependant le fisc poursuivait de ses réclamations des Sociétés constituées antérieurement à 1897, et qui s'étaient déclarées soumises à la législation de 1867 et 1868, sans se soucier nullement en fait de s'y conformer. Beaucoup de Sociétés mutuelles d'Assurance du bétail de Savoie se trouvaient dans ce cas ; l'une d'elles fut frappée par l'Administration de l'enregistrement d'une amende de 1.300 fr. pour avoir négligé de faire la déclaration d'existence au bureau de l'enregistrement. Toutes les Sociétés mutuelles constituées conformément au décret de 68 étaient également menacées, car aucune ne se trouvait en conformité absolue avec les lois régissant l'Assurance.

En présence de cette situation, quelle devait être l'attitude du Ministère de l'agriculture ? Fallait-il simplement intervenir auprès du ministre des Finances pour obtenir une diminution des charges fiscales à l'égard des petites mutuelles locales ? C'était par là même reconnaître que les Sociétés mutuelles d'assurances agricoles se rattachaient quant au fond au décret de 1868 ; et les exonérations fiscales que l'on demandait pour elles n'étaient que des concessions toujours révocables du Ministre des finances. Le Mi-

(1) BOIRET : *L'assurance contre la mortalité du bétail*, loc. cit., novembre 1898.

nistre de l'Agriculture comprit qu'il fallait réclamer non pas des faveurs, mais faire reconnaître le droit qu'avaient les sociétés mutuelles d'assurances agricoles à être exemptées de toutes charges fiscales: ces sociétés n'avaient pas en vue l'*assurance*, mais elles organisaient la *prévoyance* entre leurs membres : en la forme, elles étaient des syndicats professionnels régis par la loi du 21 mars 1884. Ce n'était donc que par une confusion juridique que les caisses organisées sous la forme syndicale avaient pu être inquiétées par les agents du fisc. Quant à celles qui se déclaraient soumises à la législation de 1867, c'était là une simple erreur de leur part, car, en fait, ces sociétés ignoraient jusqu'aux formalités les plus simples édictées par le décret du 22 janvier 1868. Le Ministère de l'agriculture s'efforçait d'ailleurs de leur faire modifier cette fausse qualification, en répandant l'interprétation donnée à l'article 3 de la loi de 1884 par l'auteur même de cette loi, et en publiant la brochure de M. le comte de Rocquigny, sur l'assurance mutuelle du bétail.

Cette situation bien nette que prenait aussi le Ministère de l'agriculture est attestée dans une lettre de M. Viger à Bontemps, député de Haute-Saône, en date du 11 octobre 1898.

« Monsieur le Député et cher Collègue,

« Vous avez bien voulu me demander d'intervenir auprès de M. le Ministre des finances pour obtenir l'exonération ou tout au moins l'abaissement des droits de timbre auxquels les Sociétés d'assurances mutuelles sont soumises en vertu des lois actuellement en vigueur et qui grèvent lourdement le budget de ces associations.

« Permettez-moi de vous faire observer, M. le Député, que les droits auxquels vous faites allusion ne sont applicables qu'aux Sociétés d'assurances mutuelles proprement dites, c'est-à-dire aux associations régies par la loi de 1867 et le décret de 1868. Et encore y aurait-il lieu de dis-

linguer et d'examiner s'il ne serait pas équitable de diminuer les charges fiscales d'un certain nombre de ces Sociétés qui ne poursuivent la réalisation d'aucun bénéfice, et ne sauraient être assimilées par conséquent à des entreprises commerciales.

« En tous cas, j'estime que les droits dont s'agit ne peuvent être légalement exigés que de Sociétés qui se sont placées sous le régime de la loi et du décret précités.

« Quant aux petites associations locales qui se sont créées à la faveur des dispositions de la loi de 1884, et qui fonctionnent sous le nom de caisses de secours contre la mortalité du bétail, contre la grêle, elles ne sauraient logiquement être assimilées aux Sociétés d'assurances proprement dites, car elles ont bien moins pour but d'*assurer*, c'est-à-dire d'indemniser le cultivateur de la totalité de la perte, que de l'aider à supporter cette perte, en lui en remboursant une partie, les deux tiers, la moitié, quelquefois moins. Ce sont des institutions de prévoyance d'un genre spécial, de véritables Sociétés de secours mutuels que l'on doit exonérer des droits de timbre, si on ne veut entraver leur fonctionnement et aller ainsi à l'encontre des vœux du Parlement qui a voulu favoriser le développement de ces modestes et si utiles associations.

« Je viens d'ailleurs, répondant au désir que vous m'avez exprimé d'appeler l'attention de M. le Ministre des finances sur une question qui présente un intérêt capital pour notre agriculture, et je ne manquerai pas de vous faire connaître ultérieurement les résultats de cette démarche. »

Lors de la discussion du budget de l'agriculture, pour l'exercice 1900, M. Viger, répondant à une interpellation de M. Perrier, député de Savoie, reproduisait la même thèse : « Quant à la petite Société signalée par M. Perrier et qui a été frappée d'un droit d'enregistrement très élevé, cette Société a eu le tort de se constituer conformément

à la loi de 1867. Si elle s'était formée en syndicat, conformément à la loi de 1884, elle n'aurait eu aucun droit à payer » (1).

L'accord se fit entre le Ministère de l'agriculture et le Ministère des finances sur les bases mêmes que posait M. Viger : la Chancellerie consultée au mois de mars 1899, déclara que, conformément à l'opinion émise par M. le Ministre de l'Agriculture, il ne pouvait à son sens y avoir de délit : qu'une caisse d'assurance mutuelle agricole n'était qu'un syndicat professionnel et qu'il suffisait pour les Sociétés de se constituer conformément aux formalités de la loi de 1884. Dans ces conditions, les Procureurs généraux suspendirent toutes poursuites, et aucune amende ne fut perçue au détriment de ces Sociétés.

Cette solution terminait le débat dans le sens le plus favorable aux droits des syndicats. Mais ces derniers ne voulaient voir là qu'un acheminement vers une solution définitive : il était nécessaire, pour calmer les incertitudes, que le législateur intervint.

Cette intervention semblait d'ailleurs découler si logiquement de la faveur que le législateur avait témoignée à l'institution qu'elle était énergiquement réclamée en pratique. Dès le mois de septembre 1898, la Société d'encouragement des Assurances mutuelles de Haute-Saône émettait le vœu : que le Parlement vote le plus tôt possible une loi libérale décidant notamment que les dispositions de la loi du 24 juillet 1867, du décret du 22 janvier 1868, ainsi que celles de la loi du 5 juin 1850 (articles 34, 35, 36) et de la loi du 9 mai 1860 relative au droit de timbre ne seraient plus applicables aux sociétés d'assurances mutuelles contre la mortalité du bétail, grêle, gelée..., qui s'inspirent uniquement des idées de prévoyance, de solidarité, s'interdisent toute pensée de

(1) *Officiel*, 25 février 1899 : Député.

lucre et n'affectent en aucune manière le caractère d'entreprise commerciale. »

Semblable vœu fut émis par l'Union des Syndicats des Agriculteurs de France, et remis le 19 juillet 1899 au Ministre de l'Agriculture.

La consécration législative avait été demandée par M. Mougeot, lors de la discussion du budget, le 14 mars 1898, dans les termes suivants : Les Sociétés d'Assurances mutuelles agricoles sont dispensées des droits de timbre et d'enregistrement, lors de l'accomplissement des formalités exigées par le décret de 1868. Plus récemment, en mars 1899, M. Fernand David proposait une disposition additionnelle à la loi de finances, ainsi conçue : les Sociétés d'assurances mutuelles de propriétaires, contre la mortalité du bétail, sont affranchies des dispositions de la section I, titre III de la loi du 5 juin 1850. — Ce dernier amendement fut renvoyé à la Commission de l'Agriculture, mais son auteur le retira, se ralliant à une formule plus large, celle de la proposition Viger.

La proposition Viger, déposée le 27 juin 1899, donnait à la réforme toute l'étendue qu'exigeait le développement des petites Sociétés mutuelles d'assurances : il fallait d'abord supprimer à leur égard l'application de la législation générale régissant l'assurance. « Ces règles ont leur raison d'être quand il s'agit de grandes Sociétés à action très étendue et présentant le caractère d'entreprise commerciale ou financière, elles ne peuvent avoir aucune utilité pour les Associations locales dont le champ d'action ne dépasse pas la commune ou le canton. Dans ces dernières Sociétés, les associés se connaissant tous, peuvent exercer les uns sur les autres un contrôle personnel et permanent, aussi n'ont-elles pas besoin des précautions et des garanties dont le législateur a entouré la création et le fonctionnement des Sociétés à bénéfices (1) ». D'au-

(1) Exposé des motifs.

tre part, il était nécessaire de délivrer ces Sociétés des entraves fiscales, en les exemptant des droits de timbre et d'enregistrement et de certaines pénalités applicables à toutes les Sociétés d'assurances sans distinction.

Dans ce double but, M. Viger demandait au Parlement de sanctionner la proposition suivante :

« Article unique. — Les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles qui ne réalisent aucun bénéfice sont affranchies des formalités prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868, relatifs aux Sociétés d'assurances et pourront s'organiser suivant les prescriptions de la loi du 21 mars 1884 sur les Syndicats professionnels.

« Les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles ainsi créées seront exemptes de tous droits de timbre et d'enregistrement. »

La proposition renvoyée devant la Commission d'agriculture y reçut un accueil favorable, la seule modification apportée fut le rétablissement du droit de timbre de 10 centimes prévu par le paragraphe 1 de l'article 18 de la loi des 23-25 août 1871.

Après entente entre la Commission et M. le Ministre de l'Agriculture, M. J. Dupuy, il parut nécessaire de préciser dans le texte même de la loi quelles Sociétés d'assurances mutuelles pourraient bénéficier des faveurs accordées : c'était, d'après la pensée même de l'auteur de la proposition, celles qui ne réalisent aucun bénéfice, n'assurent à leurs administrateurs et directeurs ni traitements ni allocations diverses, sauf cependant les très minimes frais de bureau qui peuvent être accordés aux secrétaires.

C'est ainsi que l'on aboutit à la teneur définitive de la loi, qui fut promulguée le 4 juillet 1900 :

« Article unique. — Les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles qui sont gérées et administrées gratuitement, qui n'ont en vue et qui, en fait, ne

« réalisent aucun bénéfice, sont affranchies des formalités
« prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du
« 22 janvier 1868, relatifs aux Sociétés d'assurances.

« Elles pourront se constituer en se soumettant aux
« prescriptions de la loi du 21 mars 1884 sur les Syndi-
« cats professionnels.

« Les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agri-
« coles ainsi créées seront exemptes de tous droits de
« timbre et d'enregistrement autres que le droit de timbre
« de 10 centimes prévu par le paragraphe premier de
« l'article 18 de la loi des 23 et 25 août 1871. »

CHAPITRE II

La loi du 4 juillet 1900. — Sa portée. — Ses conditions d'application.

La loi du 4 juillet 1900 ne constituait aucune innovation dans la situation légale des Caisses d'assurances mutuelles agricoles. Elle consacrait l'interprétation donnée par M. Waldeck-Rousseau de la loi du 21 mars 1884, en vertu de laquelle les Syndicats agricoles pouvaient comprendre dans leurs attributions l'organisation de Caisses d'assurances entre leurs membres.

Partant de là, il est nécessaire de rechercher quelle est la portée d'application de la loi.

Et d'abord, à quelles espèces d'assurances s'applique-t-elle ? La question s'est en effet posée de savoir si les Caisses mutuelles d'assurances agricoles doivent assurer un risque strictement agricole, comme la grêle ou la mortalité du bétail, ou si, au contraire, elles peuvent assurer un risque quelconque : l'incendie, par exemple. M. le Mir, dans son rapport au Sénat, y avait déjà répondu :

« La loi, dit-il, est *absolument générale* : elle s'applique à toutes Sociétés mutuelles constituées entre agriculteurs ayant pour but de garantir ses membres aussi bien contre les risques d'incendie que contre toutes espèces d'événements qui menacent leur profession ».

Cette interprétation de la loi est d'ailleurs admise par le Ministère de l'agriculture et par celui des finances.

Mais la Caisse d'assurances étant elle-même un Syndicat professionnel, nous devons admettre, en vertu de la loi du 2 mars 1884, qu'elle ne peut comprendre que des individus exerçant la même profession, des cultivateurs en l'espèce. Par conséquent, la Caisse syndicale d'assurance contre l'incendie ne pourra assurer que les biens meubles ou immeubles appartenant à des cultivateurs : les biens appartenant à des propriétaires rentiers, la mairie, l'église, la maison d'école, sont nécessairement exclues de ce mode d'assurance.

Enfin, le risque garanti doit avoir un caractère professionnel : c'est ainsi que l'assurance-incendie pourra s'appliquer à tout le matériel d'exploitation, aux fermes et aux granges, mais elle ne peut être étendue à la maison bourgeoise ou au château, à moins que ces derniers immeubles soient assez attenants avec les précédents pour que les risques ne puissent être séparés.

Le caractère d'intérêt professionnel du risque devant seul être pris en considération dans l'organisation d'une cause mutuelle d'assurances agricoles, on peut dire que la loi du 4 juillet 1900 donne la qualification d'*agricole* à toute assurance contractée uniquement entre agriculteurs.

Une autre question qui s'est posée en pratique est de savoir si la loi du 4 juillet 1900 n'a entendu faire bénéficier des exemptions fiscales que les caisses constituées conformément à la loi du 21 mars 1884, ou au contraire, toutes les caisses mutuelles d'assurances agricoles sous la seule condition qu'elles soient gérées gratuitement et n'aient en vue la réalisation d'aucuns bénéfices. Cette interprétation large de la loi permet de la rendre applicable aux caisses fort nombreuses d'assurance contre la mortalité du bétail qui s'étaient constituées sans souci de se conformer à aucune législation, ou en déclarant se sou-

mettre à la législation de 1867 et de 1868. Cette thèse s'appuyait sur un simple argument de texte tiré du rapprochement des deux premiers paragraphes de la loi « Les Sociétés..... qui n'ont en vue aucun bénéfice sont affranchies des formalités prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868..... Elles pourront se constituer en se soumettant aux prescriptions de la loi du 21 mars 1884 ». Il semblerait résulter de ce rapprochement que les Sociétés mutuelles d'assurances *peuvent* s'organiser en Syndicats professionnels, mais qu'elles n'y sont pas tenues, et que les exonérations fiscales prononcées par le paragraphe 3 sont accordées à toutes les Sociétés indistinctement. Mais cette argumentation est sans valeur, si l'on considère que l'intention de M. Viger, en proposant la loi nouvelle était de consacrer l'interprétation donnée par M. Waldeck-Rousseau de la loi du 21 mars 1884, qui permettait aux Caisses mutuelles d'assurances agricoles de vivre sous un régime de faveur, et qui substituait ainsi un régime légal à un autre. L'interprétation extensive de la loi du 4 juillet 1900 a d'ailleurs été repoussée par M. le Ministre des finances ; c'est du moins ce qui semble ressortir de la déclaration que nous trouvons dans une lettre adressée au Ministre de l'Agriculture, en date du 31 août 1901. « La loi du 4 juillet 1900 dit-il, a eu pour but d'affranchir les Caisses d'assurances mutuelles agricoles des formalités imposées aux Sociétés d'assurances ordinaires, en leur donnant la faculté de s'organiser suivant les prescriptions de la loi du 21 mars 1884 sur les Syndicats professionnels et de les exempter des droits de timbre et d'enregistrement.

« D'après l'article 4 de cette dernière loi, les Syndicats professionnels sont régulièrement constitués dès lors qu'a été effectué à la mairie de la localité où leur siège est établi, le dépôt de leurs statuts et les noms de leurs administrateurs et directeurs.

« C'est à cette seule formalité que se trouve par consé-

quent désormais soumise la création des sociétés d'assurances mutuelles agricoles.

« Il paraît même certain que l'inaccomplissement de la prescription dont il s'agit n'entraîne pas de plein droit la nullité de ces Caisses ou Sociétés. La loi de 1884 ne prononce pas une telle sanction et se borne à frapper d'une amende de 16 à 200 francs les directeurs ou administrateurs qui auraient contrevenu aux dispositions de l'article 4 précité (art. 9).

« Dans ces conditions, mon administration serait peu fondée à arguer de l'absence du dépôt prescrit pour refuser aux sociétés qui par ailleurs réuniraient les autres conditions fixées par la loi du 4 juillet 1900, le bénéfice des immunités prononcées par ladite loi. Dans une pareille hypothèse, il lui appartiendrait seulement, semble-t-il, d'inviter les contrevenants à se conformer à l'art. 4 de la loi de 1884, et en cas de résistance de leur part, à en référer aux magistrats du Parquet. »

La législation établie par la loi de 1884 étant celle qui régit les Caisses mutuelles d'assurances agricoles, on peut se demander si l'article 7 doit être appliqué à ces Sociétés. Cet article porte dans son paragraphe premier : « Tout membre d'un syndicat professionnel peut se retirer à tout instant de l'association, nonobstant toute clause contraire, mais sans préjudice du droit pour le Syndicat de réclamer la cotisation de l'année courante. » L'application d'une telle disposition ne pourrait que nuire à la stabilité des opérations des sociétés mutuelles d'assurances ; il est bon de leur permettre de donner à l'engagement des sociétaires une certaine durée. Le législateur de 1884 a apporté d'ailleurs une restriction au principe posé dans l'art. 7-1°, en ce qui concerne les Caisses de secours mutuels et les pensions de retraites pour la vieillesse ; l'art. 7-2° dispose en effet : « Toute personne qui se retire d'un syndicat conserve le droit d'être membre des sociétés de secours mutuels et de pensions de retraite pour la vieillesse à l'actif

desquels elle a contribué par des cotisations ou versements de fonds. »

Cette disposition était nécessaire pour le bon fonctionnement des sociétés de secours mutuels et les retraites annexes d'un syndicat, car les opérations de telles sociétés reposent sur des engagements de longue durée. En ce qui concerne les Caisses d'assurances, la même raison de bon fonctionnement oblige à donner à l'engagement du sociétaire une durée supérieure à un an. Il faut donc étendre à ces sociétés l'exception apportée par la loi.

CHAPITRE III

Influence de la législation nouvelle sur le développement des Sociétés mutuelles d'assurance du bétail

Le mouvement d'organisation des Caisses mutuelles d'assurance contre la mortalité du bétail ne se ralentit pas : au mois de juin 1901, la circulaire ministérielle du 12 juin portait à 2480 le nombre de ces associés, leur nombre en 1897 n'étant que de 1480 on avait ainsi une augmentation de 1.000 sociétés pour une période de trois années. Plus récemment la circulaire ministérielle adressée aux professeurs d'agriculture, au mois de juillet 1902, fixe leur nombre à 2.900 soit un accroissement de plus de 400 pour cette dernière année. On ne saurait trop reconnaître l'importance du rôle que joue la subvention donnée par l'Etat dans l'extension actuelle de l'institution : l'espoir de voir une somme de 500 à 1.000 francs versée immédiatement dans le fonds commun, la puissance de l'aide que cette somme, jointe aux autres allocations pécuniaires accordées par l'Etat, procure dans les premières années, font que l'agriculteur vient de lui-même à l'assurance, autant par l'appât de l'argent que par l'envie de

se garantir à bon marché contre les risques qui menacent son bétail.

Relativement à la façon dont le Ministère de l'agriculture entend distribuer les subventions, une grave question s'est soulevée dernièrement : Le Ministère de l'agriculture refuse aux Caisses d'assurances agricoles liées à un syndicat tout droit aux allocations. La pratique admise en cette matière est que les Caisses mutuelles d'assurance du bétail qui veulent profiter des encouragements pécuniaires accordés par l'Etat doivent s'organiser en syndicats absolument indépendants; spécialement quant aux conditions d'admission des membres, il ne faut pas que l'entrée dans la Société soit réservée aux seuls membres d'un syndicat agricole ; il ne faut pas davantage que l'administration et la comptabilité de la Caisse soient confondues dans une organisation syndicale préexistante. C'est ainsi que les secours ont été refusés aux Caisses organisées par le Syndicat des agriculteurs de Sarthe, qui en réservait l'accès à ses seuls membres. Mais c'est surtout les Caisses organisées par l'Union du Sud-Est sous forme de comités de prévoyance qui furent visées et atteintes par cette pratique administrative.

Quelle est la cause déterminante de cette mesure ? S'appuie-t-elle sur des raisons d'ordre juridique, ou sur de simples considérations de fait ? Cette question a été l'objet d'une interpellation de M. Gailhard Bancel au Parlement, le 3 décembre 1900, relative aux comptes de prévoyance ;

Au point de vue juridique, la légalité de ces Caisses ne saurait être contestée : l'assurance étant une opération permise à un Syndicat entre ses membres, un syndicat peut s'en occuper aussi bien à titre accessoire qu'à titre principal. A cet effet, il peut créer des Caisses annexes dont l'accès est nécessairement réservée à ses membres, ou même il peut exercer directement l'assurance au moyen d'un simple registre sur lequel sont mention-

nées les entrées et les sorties des fonds, comme cela se pratique dans l'Union du Sud-Est.

Ces diverses formes de Caisses d'Assurances qui sont reliées par un lien plus ou moins étroit à un syndicat, sont du reste la façon première dont se sont organisées les Caisses d'assurances du bétail ; nous avons vu, en effet, qu'elles devaient leur développement à leur adaptation dans le cadre syndical : les Syndicats agricoles ne pouvant faire d'opérations qu'entre leurs membres, l'étendue des opérations de ces caisses était, de par la loi de 1884, limitée aux seuls membres du syndicat. D'ailleurs, M. Waldeck-Rousseau, dans son interprétation de la loi de 1884, en faisant rentrer l'exercice de l'assurance parmi les attributions syndicales, ne distinguait pas suivant que l'Assurance est exercée par un Syndicat créé en vue de ce but spécial, ou suivant qu'elle s'ajoute aux autres attributions d'un Syndicat : « Je n'hésite pas à penser que les Syndicats agricoles peuvent faire entrer l'assurance mutuelle des bestiaux parmi les **objets de leur constitution**, et que, de même, un Syndicat d'agriculteurs peut se former dans le but spécial d'établir entre ses membres ce même mode d'assurance ». La loi du 4 juillet 1900 n'a modifié en rien la question : en permettant aux Caisses d'Assurances agricoles de s'organiser en syndicats professionnels, elle consacre en principe le droit des Syndicats agricoles à s'occuper de l'Assurance, et cela aussi bien à titre accessoire qu'à titre principal et unique.

Peut-on dire, d'autre part, que la modification introduite en 1897, par M. Méline, dans le budget de l'agriculture réservait le droit aux allocations aux seules Caisses d'Assurances créées en dehors d'un Syndicat ? La pensée de M. Méline, en introduisant cette réforme, était de susciter de toutes parts la formation de Caisses mutuelles d'Assurances ; loin de vouloir leur imposer un type unique, il tenait à laisser à l'initiative des groupes le soin de les organiser à leur guise, suivant leurs propres convenances,

certain que ces petites institutions seraient ainsi bien mieux adaptées aux nécessités pratiques. Pourquoi la de l'auteur même de la réforme a-t-elle été abandonnée par ses successeurs ?

M. Dupuy, ministre de l'agriculture, semblait vouloir justifier cette exclusion prononcée contre certaines Caisses d'Assurances agricoles par une raison purement administrative : il prétendait qu'une *jurisprudence* admise antérieurement à lui au Ministère de l'agriculture prononçait cette exclusion : M. J. Dupuy l'aurait ainsi tenue de son prédécesseur. Cependant M. Viger n'avait jamais entendu imposer aucune condition aux Caisses d'Assurances mutuelles agricoles qui réclamaient la subvention : « En fait, disait-il, il existe actuellement, un grand nombre de mutualité fonctionnant comme annexes des Syndicats agricoles. En ce qui concerne l'allocation des subventions de l'Etat, mon administration n'impose aucun régime ». M. Dupuy lui-même n'a pas toujours admis cette limitation du droit aux subventions : au mois d'août 1899, il accordait des allocations aux comptes de prévoyance de Charnay, Coquy, Lachassagne — au mois d'octobre 1899, il subventionnait le compte de prévoyance du Syndicat de Blacé. Ce n'est qu'en novembre 1899, que les subventions sont refusées à deux comptes de prévoyance, et que la pratique s'établit.

Quelles étaient donc les raisons qui motivèrent ce refus de M. Dupuy ? D'abord, il déclare vouloir éviter par là que les fonds accordés comme subventions ne soient détournés de leur destination, et tombant dans la Caisse du Syndicat, ne soient employés par ce dernier, à d'autres objets qu'à l'assurance. Tout contrôle de l'emploi des fonds semble en effet impossible, et, en tous cas, ils sont complètement à la discrétion du Syndicat. Mais la raison capitale invoquée par le Ministre de l'agriculture est la suivante : Il faut respecter la liberté des cultivateurs, et pour cela ne pas les contraindre, s'ils veulent recourir à

l'Assurance, à entrer malgré eux, dans un Syndicat agricole : « L'objection que j'ai faite, dit M. Dupuy, est que ces associations ont pris un caractère dans une certaine mesure obligatoire, ou plutôt qu'elles excluent tous les propriétaires d'animaux s'ils ne font pas partie d'un Syndicat préexistant auquel ont été annexées ces Caisses de prévoyance » (1).

Cette raison semble spécieuse au premier abord : le Syndicat agricole n'exclut en effet personne : tout cultivateur est libre de s'y affilier ; à part la légère contribution pécuniaire annuelle, que cette affiliation lui impose, rien ne semble pouvoir motiver son abstention. D'autre part, la liberté du cultivateur ne consiste pas tant dans la faculté de pouvoir refuser d'entrer dans une organisation syndicale que dans son droit de fonder un autre syndicat à côté du précédent. Que ne fonde-t-il donc avec les autres membres dissidents une Société mutuelle d'Assurance du bétail rivale de la Société organisée dans le Syndicat ? Le fait de la coexistence de nombreuses sociétés de ce genre dans une même commune n'est pas un fait nouveau : dans les Landes certaines communes, Mugion et Montfort par exemple, comprennent jusqu'à sept de ces Sociétés.

Cependant si, en droit, l'Association professionnelle agricole peut comprendre tous les cultivateurs d'une région, si en fait ce résultat serait désirable, il est certain cependant que des considérations puissantes empêchent cette harmonie de se réaliser : les Syndicats agricoles sont non seulement des Associations professionnelles n'ayant en vue que des intérêts d'ordre économique, ils sont des groupements à tendances politiques nettement marquées, et leurs membres se recrutent tous dans un même parti. Cette division qui aboutit souvent à la création dans la même commune de deux syndicats amènerait nécessaire-

(1) Interpellat. Gailhard-Bancel. Séance du 3 déc. 1900.

ment à la création de deux caisses d'Assurance contre la mortalité du bétail. Or, M. J. Dupuy pensait avec raison que le morcellement des Sociétés d'Assurances en diminuant par trop la force de ces Sociétés ne peut que nuire à leur développement. Et nous le voyons s'efforcer de réagir contre cette tendance, notamment dans la circulaire ministérielle du 12 juin 1901 : « Si le principe qui doit « présider à l'organisation de cette institution, lorsqu'il « s'agit de l'Assurance contre la mortalité du bétail, est « d'opérer par groupement local, c'est-à-dire en prenant « comme circonscription la commune ou le canton, de « telle sorte que les associés soient assez près les uns « des autres pour se connaître et s'engager à bon escient, « il faut bien se garder de tomber dans l'exagération du « système qui aboutit à la création de plusieurs Sociétés « similaires et concurrentes dans la même circonscription.

« Je constate, en effet, Monsieur le Préfet, que dans certaines communes, il s'est créé plusieurs mutualités là où une seule aurait suffi ; il en résulte que ces Sociétés, dispersant leurs efforts et leurs moyens d'action, au lieu de les réunir et de les concentrer vers un même but, se paralysent mutuellement et qu'aucune d'elles ne se trouve en état de rendre tous les services en vue desquels elle a été créée.

« Il importe, Monsieur le Préfet, de réagir contre cette tendance, etc. »

Pour éviter cette division du groupe local en deux sociétés d'Assurances distinctes liées à deux Syndicats rivaux, M. Dupuy pensait qu'il était bon de placer la Société en dehors de toute question de parti; et pour cela de la séparer complètement du syndicat.

Cette séparation des Caisses d'assurances des Syndicats agricoles, ainsi prononcée au moyen de l'exclusion du droit aux subventions, bien que motivée par de sérieuses raisons de fait, ne va pas sans entraîner de fâ-

cheuses conséquences. D'abord, cette mesure compromet le développement même de l'Assurance agricole : Nous avons vu que l'Institution avait dû ses progrès aux rapports étroits qui existaient entre les Caisses d'Assurances et les groupements syndicaux : le syndicat local groupant les meilleurs éléments de la commune ou du canton qu'il embrassait, les unissant fortement entre eux par l'avantage résultant des opérations faites en commun, avait semblé à M. Méline le meilleur cadre pour y développer les institutions de mutualité. Dans cette pensée, il avait étroitement relié aux Syndicats agricoles les Caisses de crédit agricole. En ce qui concerne l'Assurance du bétail, on peut même dire que cette union est encore plus nécessaire, à raison de la facilité avec laquelle l'assuré peut tromper la Société, en provoquant lui-même la mort de ses bestiaux.

Enfin le lien que le Ministère de l'agriculture s'efforce de briser est la condition du développement de l'institution de la réassurance. M. Mougeot, dans une récente circulaire s'efforce de faire prendre aux professeurs d'agriculture l'initiative de fédérer entre elles les petites caisses d'Assurances contre la mortalité du bétail. Cette fédération est, dit-il, « le correctif naturel et obligatoire des petits groupements, et vous ne sauriez trop recommander cette organisation qui constitue le deuxième degré de l'Assurance ». Or, la réassurance n'est possible que si un grand syndicat ou une Union de syndicats l'établit entre ses sections ou entre les Syndicats locaux : le lien syndical demande ici encore à être utilisé, et à ce propos, il y a lieu de remarquer que les seules Unions syndicales qui aient fortement organisé la réassurance sont celles que la mesure administrative atteint directement : l'Union du Sud-Est et l'Union des agriculteurs de la Sarthe.

Il y a donc lieu de désirer que le Ministère de l'agriculture respecte ce lien que la pratique a établi entre le Syn-

dicat et la Caisse d'assurance, et qui a été jusqu'à ce jour la condition du développement de l'institution.

En dehors de l'extension que prend l'institution de l'Assurance mutuelle du bétail dans les campagnes à raison des encouragements de toute nature dont elle est l'objet, il y a lieu de noter le développement de l'institution de la réassurance. La réassurance qui solidarise entre elles un certain nombre de Caisses locales existe actuellement dans vingt ou trente de nos départements. Les Caisses de réassurance qui fonctionnent comme Caisses de secours à l'égard des Sociétés locales sont alimentées soit par des subventions ou dons de toute nature, soit par les cotisations. Ces cotisations versées par les sociétés affiliées sont établies proportionnellement à la valeur globale des animaux que celles-ci assurent et le plus souvent elles sont considérées comme supplément des cotisations ordinaires que chaque Société perçoit de ses membres. Ainsi dans les Sociétés locales de l'arrondissement de Saint-Omer, pour l'Assurance des bovins, des ânes et des mulets, chaque sociétaire verse 1 p. 100 de la valeur d'estimation, et en outre 0,20 p. 100 affectés à la réassurance ; la Société locale perçoit ce 0,20 p. 100 au compte de la Caisse des réassurance. D'après les statuts-modèles patronés par le Conseil général de la Seine-Inférieure, la prime d'Assurance de l'espèce bovine est de 1,25 p. 100 de la valeur assurée, et la prime de réassurance est de 0,25 p. 100. Il est d'ailleurs plus simple de régler, comme le font certaines sociétés, qu'elles percevront de leurs membres, une cotisation cumulative dont un tantième déterminé sera transmis à la Caisse de réassurance. Dans l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer (Pas-de-Calais), où existaient au commencement de mai 1903, 53 caisses communales fonctionnant de la façon la plus satisfaisante, la cotisation unique pour les bovidés et les ânes a été fixée à 1 p. 100 de la valeur d'estimation des animaux, à 2 p. 100 pour les chevaux, et la Caisse de réassurance fondée et patronée par la Société

d'agriculture de l'arrondissement, prélève 20 p. 100 du montant brut des cotisations recouvrées par les Caisses locales. Les Caisses départementales de réassurance de la Somme et des Ardennes prélèvent également 20 p. 100 du montant brut des cotisations perçues par les Caisses locales. Les combinaisons de la réassurance sont d'ailleurs très variées comme celles de l'assurance au premier degré (1).

La réassurance doit son succès à la grande indépendance qu'elle laisse aux Sociétés locales : elle ne plie pas ces Sociétés à un type uniforme ; elle respecte leurs conditions de fonctionnement, et réunit celles qui se rapprochent déjà par la façon dont elles sont organisées. Ici encore, la liberté est à la base de l'association. Jointe à un emploi raisonné du fonds de réserve, cette institution garantit à la Caisse locale une grande stabilité de fonctionnement et lui permet de remplir ses engagements quel que soit le nombre des sinistres qui viennent la frapper.

(1) ROCQUIGNY : *Les progrès des Assurances mutuelles agricoles en France*. Musée social. Mémoires et Documents, août 1903.

CHAPITRE IV

Organisation des caisses mutuelles d'assurance contre l'incendie.

L'esprit d'association qui a fait organiser tant de Sociétés mutuelles contre la mortalité du bétail s'est manifesté également en ce qui concerne une autre branche d'assurance : l'Assurance-incendie.

Remarquons que la répartition des pertes occasionnées par ce fléau peut faire l'objet d'une Société à cadre et à capitaux restreints. Généralement, en effet, le feu localise ses ravages à une maison, et il peut être conjuré avant qu'il se soit étendu en dehors de l'habitation où il a commencé. S'il arrive cependant que les ravages causés par l'incendie s'étendent à tout un groupe de maisons, ou à un hameau entier, cet accident est assez rare pour qu'une Société ne le fasse pas entrer dans ses prévisions. D'autre part, ici, comme pour l'assurance du bétail, une petite Société est appelée à réussir plus facilement qu'une grande, par la surveillance qui s'exerce sur chacun des membres par tous les intéressés, et qui empêche les accidents dûs à une volonté malfaisante ou à la négligence.

Les Compagnies d'Assurances comptent en effet que parmi les incendies qui se déclarent, ceux qui ont été allumés intentionnellement sont dans la proportion d'un tiers, et d'autre part, en Suisse, les essais d'assurance contre l'incendie par l'Etat ont fait naître un accroissement considérable des cas de sinistres occasionnés par le feu. Enfin le zèle de chacun étant stimulé par l'intérêt de réduire rapidement l'incendie, le fléau est généralement rapidement conjuré, et les désastres peu étendus. C'est ainsi que la Société mutuelle d'Assurance contre l'incendie organisée dans la commune de Cras-sur-Reyssouze n'a pas eu depuis sept ans de sinistres à indemniser et cette même société a employé une partie de son capital à doter la commune de pompes et autres matériels nécessaires contre l'incendie.

Cependant on peut dire que ces petites Sociétés mutuelles ne se seraient pas développées en présence des grandes Compagnies, si les conditions offertes par ces dernières n'avaient pas été par trop onéreuses et défavorables pour le cultivateur. D'après le tarif publié par le Syndicat des Compagnies d'assurance, les tarifs afférents aux risques agricoles, maisons rurales, toitures mixtes, varient entre 4,50 et 7,50 pour mille francs de valeurs assurées et par an. C'est ainsi que pour un village de 400 maisons, les sommes versées aux Compagnies atteignent en moyenne 10.000 francs par an et cependant les assurés voient bien que les sommes restituées par elles, sous forme d'indemnités, sont loin d'atteindre ce chiffre. Le cultivateur voit également combien est grande la quantité d'agents et de sous-agents qui vivent de l'Assurance et qui se partagent une partie très importante de la prime par lui payée.

D'autre part, l'Assurance, telle qu'elle était administrée par les grandes Compagnies aboutissait à une exploitation de l'assuré contre laquelle le cultivateur était incapable de se prémunir. C'est ainsi que l'assurance d'un immeuble

n'a d'effet qu'à l'égard du propriétaire de cet immeuble : les locataires ou fermiers ne sont pas, en cas d'incendie, à l'abri du recours de la Compagnie, en vertu des articles 1733 et 1734; pour échapper eux-mêmes à toutes poursuites, ils devront s'assurer relativement à ce même immeuble, pour une somme représentant quinze fois la valeur de leur loyer. Les voisins sont menacés des mêmes poursuites et doivent acheter, moyennant argent, leur tranquillité future à la Compagnie. Enfin, même se croyant en règle, à l'égard de la Compagnie, l'assuré est menacé, en cas de sinistre, de se voir refuser toute indemnité car les conditions générales, écrites en caractères minuscules, en tête d'une police, fournissent à chaque Compagnie des échappatoires nombreux pour se délivrer de toute obligation. Relevons en effet les clauses suivantes : « L'assuré est tenu, sous peine de n'avoir droit à aucune indemnité en cas d'incendie, de déclarer s'il a éprouvé un ou plusieurs sinistres, si les bâtiments sont construits sur le terrain d'autrui, s'ils sont sous le poids d'un bail emphytéotique, ou notoirement destinés à être démolis ; s'il existe dans les lieux de l'Assurance ou dans le voisinage des usines, des professions, des marchandises ou des constructions augmentant les risques. » L'assuré pourra-t-il exciper de son ignorance Non, car, « toute réticence, toute fausse déclaration annule l'assurance. » Enfin, en cas de sinistre, c'est à l'assuré qu'il incombe de fournir la preuve que les divers objets par lui assurés ont été réellement détruits par l'incendie, et à cet égard les énonciations contenues dans la police ne fournissent ni une preuve ni une présomption.

L'assurance-incendie manquait ainsi à son véritable rôle : dominée par des préoccupations purement commerciales, elle perdait le caractère protecteur et tutélaire d'une véritable institution sociale. La mutualité en organisant l'Assurance dans des cadres restreints, presque familiaux, devait lui restituer son véritable caractère.

Les organisations de ce genre sont assez nombreuses dans la région lyonnaise ; elles sont fort répandues en Auvergne, et on en trouve aussi de nombreux exemples dans l'Ain, le Rhône, l'Isère, la Savoie.

En Auvergne, ces institutions remontent à une fort longue date et ont pris, grâce à leur généralité, un caractère coutumier : le canton de Manzat compte à lui seul 18 de ces Sociétés. Leur fonctionnement, tel qu'il est déterminé par leurs statuts est aussi d'une grande simplicité ; la Société s'établit entre tels et tels propriétaires ayant une grande confiance réciproque en leur honnêteté, et qui s'engagent par devant notaire à réparer mutuellement les pertes causées par l'incendie survenu à l'un d'eux. La durée de l'engagement est généralement de vingt ans, quelquefois trente, avec renouvellement possible tous les dix ans (Gelles), ou tous les cinq ans (St-Priest).

La garantie porte sur tous les éléments d'exploitation, ou d'habitation, maisons, écuries, greniers, hangars, situés au domicile du contractant, sur les meubles et les instruments agricoles, les récoltes faites, engrangées ou non. Lorsqu'un sinistre survient, les experts désignés par le bureau se transportent immédiatement sur les lieux, et déterminent le montant de l'indemnité ; leur évaluation ne peut être contestée, mais l'intéressé a le droit de recuser deux experts. L'indemnité est ainsi fixée dans les vingt-quatre heures du sinistre ; son montant doit être versé le deuxième dimanche après, l'incendie. Afin d'éviter aux associés des charges trop lourdes, il est généralement admis que la somme allouée ne pourra dépasser deux mille francs, quelquefois trois mille ; ailleurs, il est stipulé que chaque associé ne peut être astreint à une cotisation supérieure à 50 francs (Herment). Aucune solidarité de dette n'existe entre les contractants. En cas de refus de paiement, le président du bureau a le droit de poursuivre le débiteur par tous les moyens légaux.

Ce mode d'assurance existe dans une forme moins pri-

mitive dans le Rhin, l'Isère et l'Ain : ce sont de petites sociétés, dont la circonscription varie d'une commune à un département, régulièrement constituées conformément à la loi du 24 juillet 1867 et au décret du 22 janvier 1868, et soumises aux mesures fiscales applicables aux Compagnies d'assurances. Citons dans le département de l'Ain, qui en comptait 145 en 1902, dont un bon nombre déjà anciennes (1) : la Société de Viriat (canton de Bourg), celle de Cras-sur-Reyssouze (canton de Montrevel) qui fonctionne depuis dix ans environ et qui a déjà un fonds de réserve de 17.000 francs ; celles de Cerdon qui existe depuis dix ans environ et qui, en quelques mois, avait déjà assuré pour 1.500.000 francs de biens ; celles de Parcieu, Foissiat, Coligny, Marboz, etc. En Savoie, de nombreuses communes possèdent des organisations de ce genre : telles sont les communes de Anthy, Cervens, Cranves-Sales, les Houches, Machilly, les Contamines, Margencel, Montriond, Perrignier, St-Cergues, etc.

En Belgique, nous trouvons également des sociétés mutuelles agricoles d'assurance contre l'incendie : 1° la Société des *Meuniers réunis* (*Vereenigte molenaars*), fondée le 19 février 1881, assure les moulins. Son tarif qui est de 3 à 4 p. 100 est de plus de moitié inférieur à celui adopté par les assureurs belges (7 à 14 p. 100. Le nombre des associés n'était que de dix en 1881 ; il était de quatre-vingt neuf au 30 juillet 1897, date à laquelle la Société a été dissoute pour être rétablie sur des bases plus régulières. Pendant cette période, le total des recettes a atteint la somme de 22.018 fr. 60, les indemnités se sont élevées à 7.370 francs ; 2° l'*Assurantie van Iseghem* assure les biens des habitants de la commune d'Iseghem ; à l'origine, ses tarifs étaient à peu près les mêmes que ceux des Compagnies, mais après sept années de fonctionne-

(1) ROCQUIGNY : *Les progrès des Assurances mutuelles agricoles en France*. Le Musée social, août 1903.

ment et un excédent de recettes de 8.708 francs, le taux des primes a été réduit de plus du quart (1).

Le premier résultat atteint par ces sociétés est une réduction considérable du montant des primes. Pour un village qui paiera 10.000 francs à une Compagnie d'assurance contre l'incendie, le montant des indemnités versées par cette Compagnie ne dépassera guère 1.000 francs ; la Société mutuelle qui assure les mêmes risques ne réclamera que cette somme aux associés, car elle n'a aucun frais de fonctionnement ; elle fournira donc la même garantie en exigeant un déboursé dix fois moindre. C'est ainsi que dans le canton de Manzat, en Auvergne, pour 435 familles, et pendant trente-trois ans, la moyenne des sinistres a nécessité une cotisation de 0 fr. 67 pour 1.000 fr. de valeur assurée et par an. Si l'on exclut de cette moyenne les groupes qui n'ont subi aucun sinistre, la cotisation moyenne est de 1 fr. 35 par 1.000 francs de valeur assurée et par an. Enfin, pour les groupes les plus éprouvés, la moyenne est de 3 fr. 072 par 1.000 fr. Même en prenant ce chiffre maximum, nous sommes encore loin des tarifs fixés par les Compagnies, qui varient entre 4 fr. 50 et 7 fr. 50 par 1.000 fr.

Mais, à côté de cet avantage incontestable, la petitesse des dimensions de ces Sociétés constitue un péril qui, au moins pendant les premières années, menace leur existence. Il suffit en effet d'un sinistre considérable survenant dans les débuts, pour que la Société n'ayant pas un fonds de réserve, soit obligée de se dissoudre faute de pouvoir remplir ses engagements. Ce danger semble même particulièrement redoutable à l'égard des sociétés qui, comme celles d'Auvergne, n'ont jamais ni capitaux ni fonds de réserve, et se réduisent à un simple engagement de s'indemniser mutuellement pris entre les associés.

(1) STORME : *Les assurances rurales contre l'incendie* (IV^e Congrès international d'agriculture à Lausanne).

Mais celles-ci ont imaginé un ingénieux moyen de diminuer le nombre des sinistres qui pourraient tomber à la charge d'une même société : les propriétaires qui s'entendent entre eux pour fonder une Société mutuelle d'assurance contre l'incendie ne sont pas des voisins ou indistinctement tous les habitants d'un même village ; ce sont ceux dont les immeubles sont assez éloignés les uns des autres pour ne pas pouvoir être détruits dans un même incendie. La distance de cent mètres d'un immeuble à l'autre est généralement observée. Ceci explique la multiplicité de ces Sociétés en Auvergne : le canton de Mauzat, pour une population de 2.100 habitants n'en compte pas moins de dix-huit. Grâce à ce système, les dégâts causés par un incendie à la Botte qui détruisit neuf maisons sur quatorze furent supportés par neuf sociétés différentes et répartis ainsi sur 180 propriétaires.

Quant aux Sociétés qui reçoivent de leurs adhérents des cotisations fixes et annuelles, au moyen desquelles elles peuvent se former après un certain temps un fonds de réserve, le même danger qui menace les premières années de leur existence peut être conjuré par différents procédés : tantôt la Société emprunte des capitaux dont les associés sont solidairement responsables et qu'elle remboursera sur les économies réalisées; il arrive souvent que ces capitaux sont ainsi mis à la disposition de la Société par celui même qui a pris l'initiative de la fonder. Tantôt la Société fixe les primes à un taux bien supérieur à celui qui serait strictement nécessaire pour indemniser les sinistres que l'on pourrait normalement prévoir ; elle peut ainsi, dès le début, remplir ses engagements, en dépit d'un accroissement accidentel de ses charges. C'est ainsi que la Société mutuelle de Isegheim avait procédé, maintenant d'abord ses tarifs aux taux établis par les Compagnies : elle ne les modifia que sept ans après, en les réduisant alors du quart.

Relativement à ces petites Sociétés mutuelles agricoles d'assurance contre l'incendie, la loi du 4 juillet 1900 intervient comme une mesure tutélaire qui tend à en favoriser le développement. La dispense des droits fiscaux entraîne un abaissement du taux des primes de 14 p. 100 sur celles réclamées par les Compagnies mutuelles, qui sont elles-mêmes inférieures de 20 p. 100 à celles des Compagnies à primes fixes. Cette diminution notable des charges facilite énormément la formation d'un fonds de réserve.

Aussi, depuis quelque temps, grâce à cette facilité accordée par la loi de 1900, assiste-t-on à un effort des Syndicats agricoles vers l'organisation de l'Assurance-incendie. Quelques nouvelles Sociétés mutuelles à forme syndicale se sont créées : en Haute-Savoie, la Société d'Assurance Pont Notre-Dame, sous le patronage du syndicat de ce département, dans le département du Rhône, quelques sociétés à rayon peu étendu, dont la Mutuelle de Colonges-sur-Saône, organisée avec le concours de M. Jean Dumas, docteur en Droit. Le véritable point de départ du mouvement d'organisation de sociétés de ce genre est dans l'organisation patronée par l'Union du Sud-Est de Caisses d'Assurances contre l'incendie fonctionnant avec la garantie d'une Caisse régionale de réassurance.

Le développement rapide des Caisses d'assurance contre l'incendie au sein de l'Union est justifié par la grande sécurité que présentent ces institutions nouvelles.

L'Union du Sud-Est a compris qu'il était impossible d'organiser l'Assurance contre l'incendie sans un système de réassurance. L'importance des risques, le petit nombre de cotisations recueillies rendent en effet difficile, pendant les années de début, le fonctionnement d'une Société mutuelle d'Assurance contre l'incendie à rayon peu étendu. La réassurance permettait cependant de conserver ce type de société dont les avantages au point de vue de l'assurance s'étaient révélés en matière d'assurance du

bétail, et qui, au point de vue syndical facilitait la fusion de la société nouvelle dans le syndicat local.

La réassurance devait-elle consister seulement en la création d'une Caisse centrale recevant une quote-part des cotisations recueillies et venant au secours des Sociétés les plus lourdement frappées ? La faiblesse certaine de chaque société locale d'assurance contre l'incendie rendait ce système inapplicable. Il fallait que chaque Caisse fût déchargée d'une partie des risques qu'elle assurait : cette part d'abord très importante serait réduite progressivement, à proportion des réserves acquises annuellement par la Société. La Société locale peut ainsi n'être dans ses débuts qu'un intermédiaire entre les particuliers et une grande société mutuelle à laquelle elle réassure les risques par elle garantis ; elle bénéficie alors seulement de la remise assez élevée du reste que lui fait la grande mutuelle sur le montant des polices souscrites. Peu à peu, elle diminue la quantité de risques réassurés, et elle fait l'assurance par elle-même, jusqu'au jour où ses réserves lui permettront de fonctionner avec une entière indépendance.

La réassurance était-elle pourtant possible à une Société syndicale d'assurance ? Pouvait-elle en effet bénéficier des dispositions de faveur édictées par la loi du 4 juillet 1900 dans la mesure où elle se bornait à être l'intermédiaire entre le cultivateur et une grande Société ? La question si importante pour le succès des Caisses mutuelles agricoles d'assurance contre l'incendie a été tranchée dans un sens favorable par une lettre de M. le Ministre de l'Agriculture en réponse à une lettre de M. le Ministre de l'intérieur, en date à Paris du 7 août 1901, dont nous extrayons le paragraphe suivant :

« 3° Enfin, vous m'avez demandé, Monsieur le Président et cher Collègue, de vous faire connaître si une mutuelle agricole qui réassurerait tout ou partie de ses risques à une grande mutuelle, perdrait, pour le capital

réassuré, le bénéfice de l'exemption du droit de timbre et d'enregistrement, ou si, au contraire, une autre solution doit prévaloir, le capital réassuré emportant avec lui son immunité et se trouvant toujours dans les conditions requises pour être exempté de tous droits.

« J'estime, Monsieur le Président et cher Collègue, qu'aucun doute ne peut s'élever si les Sociétés de réassurance sont elles-mêmes constituées dans les formes prescrites par la loi spéciale : la dispense leur est acquise de plein droit.

« La même solution paraît devoir être admise lorsque les contrats de réassurance sont conclus avec une Société ou tout autre assureur soumis aux règles du droit commun.

« En effet, par la généralité de ses termes, la loi du 4 juillet 1900 affranchit de l'impôt tous les actes intéressant les sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles sans aucune distinction. Or, les contrats par lesquels ces collectivités, pour des motifs de prévoyance, et dans un but de sécurité, se déchargent de leurs risques extraordinaires sur d'autres assureurs, présentant pour elles un intérêt direct, rentrent incontestablement parmi les actes relatifs à leur gestion.

« Du reste, comme l'ont exprimé les rapporteurs des lois du 23 août 1871 et 30 décembre 1876, la réassurance ne constitue pas à proprement parler une assurance nouvelle, c'est plutôt la suite, le complément du contrat primitif.

« A plusieurs reprises, le législateur en a conclu que, dès l'instant où l'Assurance directe a supporté l'impôt ou en est exempté, le contrat de réassurance relatif au même risque n'est passible d'aucun droit.

« Il ne semble pas qu'une règle différente puisse être adoptée en ce qui concerne les réassurances de risques agricoles et M. le Ministre des finances, que j'ai d'ailleurs consulté sur le point spécial visé par le troisième

paragraphe de votre lettre partage complètement cette manière de voir. »

Le système d'assurance contre l'incendie établi par l'Union du Sud-Est se compose d'une caisse locale et d'une caisse régionale ayant son siège à Lyon. La caisse locale a pour circonscription une commune ou plusieurs communes limitrophes. Elle se constitue sur les bases du Syndicat professionnel, et avec un minimum de sept adhérents. Toutefois, la caisse reçoit comme membres sociétaires ceux dont l'engagement avec d'autres Compagnies ou Sociétés d'assurances n'est pas encore expiré. A leur entrée, ces membres paient un droit d'entrée égal à un quart de prime, remboursable lors du paiement de la première prime. La caisse s'assure ainsi par avance des membres adhérents, et accroît ses premières ressources par cette portion de prime qu'elle se fait immédiatement verser. A côté de ce droit remboursable, il existe un droit d'entrée qui frappe les nouveaux membres adhérents, et s'élève proportionnellement à l'importance des réserves.

La caisse locale est dirigée par un Conseil d'administration, composé de six à neuf membres, dont un Président. Ce Conseil a pour mission de viser les polices d'assurances et les mandats de sinistres, de recevoir les nouveaux adhérents. C'est lui qui opère l'emploi des fonds de réserve, suivant les règles établies aux statuts. Il peut également en cas d'insuffisance de ressources s'en procurer soit en élevant les tarifs, soit en appelant une double ou triple prime, soit par emprunt. Au cas où les réserves seraient suffisamment importantes, il peut en en référant à l'Assemblée générale suspendre le versement des cotisations.

L'Assemblée générale convoquée par le Conseil d'administration reçoit les comptes de chaque exercice et surveille d'une façon générale le fonctionnement de la caisse. Elle est aidée par une Commission de contrôle qui vérifie les livres et les opérations du Conseil d'adminis-

tration : elle a également pour mission de s'assurer que toutes les mesures préventives de l'incendie soient bien prises par les assurés : ramonage et entretien des cheminées, organisation d'un matériel de secours, etc.

Chaque caisse doit prendre à sa charge les deux dixièmes des risques assurés, à moins que ces deux dixièmes ne dépassent 3.000 francs, toutefois pendant les trois premières années elle n'est autorisée à n'en garder qu'un dixième. Le chiffre maximum de 3.000 francs pourra être augmenté dans la proportion de cent francs sur chaque risque pour chaque cent francs d'excédent porté aux réserves.

Le surplus est réassuré à la Caisse régionale. Cette Caisse dont le siège est à Lyon a pour sociétaires toutes les Sociétés organisées dans l'étendue de l'Union du Sud-Est, sur le type par elle créé. Chaque caisse sociétaire contribue au paiement des charges sociales en proportion des risques que présentent les objets par elle réassurés. Cette proportion est déterminée suivant le tableau de classification et appliquée identiquement pour chaque caisse sociétaire. Le taux porté pour chaque espèce de risque forme le montant de la contribution annuelle à laquelle la Caisse sociétaire est soumise pour chaque mille francs de valeur réassurée, à moins que l'Assemblée générale sur la proposition motivée du Conseil ne vote un rappel supplémentaire ou une réduction toujours annuels.

Pour éviter au moins dans les débuts à la Caisse régionale une surcharge de risques, il a été décidé que cette Caisse ne pourrait, sur aucune réassurance, conserver annuellement plus de 6.000 francs sur un seul risque, ou risque commun ou contigu, tant que la masse réassurée ne dépassera pas 500.000 francs. Ce chiffre s'accroîtra avec le montant des valeurs réassurées dans la proportion de 1.000 francs par cent mille francs fixée chaque année par l'Assemblée générale sur la proposition du Conseil d'ad-

ministration, jusqu'à un maximum de 20.000 francs qui ne pourra être dépassé.

La Caisse régionale n'est donc dans une importante mesure qu'un intermédiaire entre les Caisses locales et la Grande Mutuelle à laquelle elle réassure une partie des risques mis à sa charge. Mais même dans cette mesure, son entremise est utile car elle peut traiter avec les Compagnies mutuelles à des conditions plus avantageuses que ne le feraient les Caisses locales.

La division des risques est ainsi rendue aussi complète que possible. Par surcroît de précaution, les fondateurs de cette habile organisation ont encore organisé un fonds de garantie destiné à prévenir toute difficulté dans le paiement des premiers sinistres qui surviendraient avant la constitution des réserves. A cet effet, quelques Syndicats agricoles et quelques particuliers ont pris l'engagement de participer au marc le franc jusqu'à concurrence de 500 ou 1.000 francs chacun, au règlement final des dettes de la Caisse régionale de réassurance si celle-ci était obligée de liquider ses opérations avant le 31 décembre 1910. Ce fonds de garantie éventuel qui est déjà de 50.000 francs et qui atteindra sans doute 60.000 francs, permettrait à la Caisse d'emprunter soit à un banquier, soit même à une Société de crédit agricole les sommes nécessaires au règlement des sinistres qui ne pourrait s'effectuer par suite de défaut ou d'insuffisance de réserves.

Ce système qui a été l'objet de nombreuses études, et pour lequel l'Union du Sud-Est a recouru à la compétence technique de M. Arnaud des Essarts (1) a déjà obtenu un succès qui est une garantie de la réussite : mis en application le 3 mars 1903, quarante-deux Caisses ont été organisées jusqu'en octobre 1903. De nombreuses polices

(1) *L'assurance mutuelle agricole contre l'incendie*, par M. ARNAUD DES ESSARTS, 1903.

ont été souscrites à ces Caisses, et trois grandes Mutuelles ont accepté d'être les réassureurs de la Caisse régionale. Le mouvement d'organisation de ces caisses tend même à dépasser le cadre de l'Union du Sud-Est. L'Union des Syndicats agricoles des Alpes et de Provence se dispose à organiser l'assurance-incendie sur des bases analogues. Cette extension permet de prévoir le moment où l'assurance par les Syndicats pourra se dispenser de recourir aux Compagnies mutuelles pour la réassurance et où une Caisse de réassurance fonctionnera entre plusieurs groupements syndicaux associés.

CHAPITRE V

Organisation des syndicats agricoles en vue de la prévention contre la grêle.

En ce qui concerne la grêle, les Syndicats agricoles ne cherchèrent pas à organiser eux-mêmes l'assurance contre ce fléau. Une Société ne peut espérer réussir dans cette branche d'assurance que si son champ d'opérations est très vaste : le cadre d'un Syndicat départemental ou d'une Union de Syndicats s'étendant à toute une région serait encore trop restreint. *L'Abeille*, la *Mutuelle* de Toulouse rayonnent sur toute la France et c'est en partie à cela qu'elles doivent leur réussite. D'autre part, l'organisation de ce mode d'assurance n'est possible qu'avec des statistiques minutieuses à raison de la grande variabilité du sinistre d'une localité à l'autre.

L'expérience n'est d'ailleurs plus à faire : les caisses départementales de la Meuse, de la Marne, de la Somme et des Ardennes ont, pendant un certain temps, exploité l'assurance-grêle dans des caisses dont le fonctionnement analogue à celui des caisses de secours contre l'incendie, en était cependant complètement indépendant. Les deux

plus anciennes de ces Caisses, celles de la Somme et des Ardennes, se rendant compte de l'impossibilité de pratiquer par elles-mêmes l'assurance contre la grêle, réassurent la plus grande partie des risques qu'elles garantissent. Les Caisses de la Marne et de la Meuse qui ne contractent aucune réassurance, ne peuvent distribuer aux sinistrés que des secours dérisoires. Dans la Meuse, par exemple, en 1895, la répartition a donné une moyenne d'indemnités égale à 4,78 % des pertes ; encore ce résultat n'a-t-il été obtenu qu'à l'aide d'une subvention du département et d'un prélèvement sur le fonds de réserve. Dans la Marne, les assurés de la Caisse-grêle, ont touché la même année, une moyenne de 9,13 % qui est cependant loin d'être la plus faible de celles qu'enregistrent les statistiques de cette Caisse. Ajoutons enfin que, dans les Ardennes où, à l'origine, on avait commis la double imprudence de ne pas pratiquer la réassurance et de vouloir faire exploiter les deux branches incendie et grêle par une Caisse unique, les déficits énormes causés par le fonctionnement de l'assurance-grêle ont failli faire sombrer l'institution tout entière (1).

Impuissants à s'organiser par eux-même les cultivateurs ne trouvent pas toujours dans les grandes Compagnies les moyens de se mettre à l'abri des conséquences du fléau. Les pays de vignobles ne sont guère fréquentés par les agents des Compagnies, comme offrant des risques trop dangereux. Dans certaines régions même, le Beaujolais, par exemple, des instructions formelles données par les Compagnies interdisent de traiter aucune assurance, non-seulement de la vigne, mais même d'autres récoltes. Souvent les Compagnies consentent à assurer, mais à des conditions inabordables, 15 % même davantage. Souvent aussi elles n'assurent certaines récoltes qu'à condition qu'on assure en même temps d'autres présentant des risques

(1) P. SALMON-LEGAGNEUR : *La caisse des incendies du département de la Meuse* : Réforme sociale, 1898, II, p. 440.

moindres. C'est pourquoi dans les régions les plus menacées par la grêle, soit à raison de la fréquence du météore, soit à raison de la valeur des cultures, nous voyons les Syndicats agricoles s'efforcer de remplacer l'assurance en développant une organisation de défense contre le fléau : les tirs contre la grêle. Le département du Rhône qui possède de riches vignobles et qui compte parmi les départements les plus grêlés de France, comprend des champs de tir étendus, et sagement organisés : 10.000 hectares de terrain sont protégés par 316 canons répartis entre 18 Sociétés et 3 particuliers. Le département de Saône-et-Loire vient ensuite avec 10 Sociétés et 14 tirs particuliers, possédant ensemble 246 canons, et couvrant une superficie de 5.418 hectares. Le département de la Loire comprend déjà 80 canons couvrant 2.663 hectares ; la Gironde, l'Allier, le Jura, le Puy-de-Dôme, la Dordogne, etc., possèdent également quelques champs de tir.

L'idée d'utiliser l'ébranlement produit par une détonation pour détourner les nuages chargés de grêle découle de cette constatation déjà ancienne que le bruit du canon suffit à dissiper les orages, et qu'on voit rarement tomber la grêle dans une ville assiégée. Mais son application pratique, à part quelques essais isolés (1), est de date récente. A la suite des expériences faites en 1891 aux Etats-Unis par le général Dyrenforth, ayant pour but de faire tomber la pluie au moyen des tirs de l'artillerie, M. Louis Bombici, professeur à l'Université de Bolgone, proposait d'user du même moyen pour détourner la grêle. Il reprenait ainsi une idée qu'il avait déjà émise et publiée en 1884 sous cette forme : « il faut foudroyer le nuage, avant qu'il ne devienne fléau. »

(1) Messire Léonard François de Chevrier inaugura ce procédé, avant la Révolution, dans la région beaniolaise, au moyen de mortiers ou de simples boîtes, placées sur les hauteurs. La coutume n'en disparut dans la région qu'à la crise phylloxérique.

Ce n'est pas cependant en Italie que devait s'organiser la première Société de tir contre la grêle, mais en Syrie, quelques années après. Dans cette contrée, si fertile en orages dangereux, le jour de la Fête-Dieu, 1896, M. Albert Stiger, bourgmestre de Windisch-Feistritz, tenta de dissiper des nuages menaçants à l'aide de la détonation de quelques mortiers. La manœuvre réussit : au lieu de la grêle, ce fut une pluie fine qui tomba. L'expérience fut plusieurs fois renouvelée avec succès : d'ailleurs, M. Stiger, en surmontant ses mortiers d'une cheminée évasée, sorte de porte-voix, augmenta leur puissance et leur effet.

Les résultats procurés dans les vallées styriennes par la nouvelle méthode se répandirent rapidement dans la Haute-Italie, également soumise aux chutes de grêle. Aussi, en 1838, M. Ottawi, député au Parlement, et directeur du journal « *Il Cultivatore* » se rendait en Styrie pour étudier sur place le fonctionnement des tirs contre la grêle, et rechercher ce qu'il y avait lieu d'en espérer. Il concluait, dans un sens favorable à l'œuvre commencée. A ce moment, s'organisait en Italie le premier consortium italien, celui d'Azzignano. A partir de cette date, et sous l'impulsion d'un enthousiasme général, le nombre des stations de tir en Italie va se multipliant, si bien qu'au premier Congrès international tenu en 1899, à Casale-Montferrat, plus de six cent congressistes purent se réunir et appuyer leurs délibérations de l'emploi d'au moins 2.000 canons, en Italie seulement.

Pendant ce temps, en France, et surtout dans la région beaujolaise et mâconnaise, on ne restait pas inactif. Sous l'impulsion de M. Guinaud, revenu plein de confiance du Congrès de Casale, la défense s'organisait chez nous : ce fut d'abord l'important groupement de Denicé, dirigé par M. Guinaud lui-même, et dont s'inspirèrent ceux qui bientôt se joignirent à lui, ou qui vinrent après. Puis furent créées les nombreuses associations du Rhône, celles de St-Gengoux-le-National, de St-Emilien, de Som-

meré, de la Chapelle de Gtinchay, de Tournus, d'Hurigny, de Buxy, etc. Le mouvement s'est généralisé en France. Si bien qu'à l'heure actuelle, 74 communes réparties sur 12 départements, comprennent 40 Sociétés de tir ou Syndicats, 30 particuliers, possédant ensemble 834 canons qui couvrent 22.900 hectares environ. Après le Congrès de Padoue, qui eut lieu en octobre 1900, les résultats apportés et les brillantes espérances qui semblaient se réaliser accrurent le nombre des stations de tir de 2.000 à 15.000 en Italie seulement.

L'organisation du champ de tir est assez variable suivant la configuration du terrain : cependant, la disposition des pièces et leur espacement sont généralement réglés de la façon suivante que nous décrit M. Chatillon, président du Syndicat de Villefranche et Anse : « Pour produire de bons effets, les canons doivent être assez nombreux et s'appuyer les uns sur les autres. D'où la nécessité d'une défense un peu étendue, comprenant, autant que possible *tout le territoire de la commune à protéger*.

« Un canon est suffisant pour 25 hectares, et dans la répartition des stations, il ne faut tenir compte ni de l'altitude ni de la configuration du sol.

« Ces stations, c'est-à-dire les canons, seront disposés à cinquante mètres d'intervalle et en quinconce, la première ligne en bordure du champ de tir du côté des orages, afin que la protection soit plus efficace.

« Lorsque les champs de tir deviendront très nombreux et couvriront un vaste territoire, non seulement la défense sera mieux assurée, mais à ce moment, on pourra peut-être diminuer le nombre des canons, en les répartissant sur un plus grand nombre d'hectares.

« Attendons pour cela les leçons de l'expérience (1). »

A raison de l'étendue à donner à un champ de tir, on

(1) Société de défense contre la grêle — *Instructions*, J. par CHATILLON, p. 9

voit que la nécessité de s'unir s'impose. Les succès que remportent presque journellement nos artilleurs beaujolais proviennent de ce que les associations fort denses dans cette région couvrent de leurs 346 canons un espace de 10.000 hectares environ. Le tir isolé est également à repousser parce que son efficacité est nulle : l'appréciation du moment où doit commencer le feu, du nombre de coups à tirer, de leur espacement, sont autant de questions qui doivent être régies en commun. La nécessité d'organiser une association syndicale de défense s'impose donc, tant pour régler l'emploi des feux que pour disposer les pièces à l'emplacement convenable. Cette association peut se former conformément à la loi du 21 mars 1884 : elle peut également se constituer suivant les dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 : ce second mode est généralement préféré lorsque ce sont des Syndicats agricoles qui sont les promoteurs de l'association de tir, 1^o afin de ne point établir une confusion regrettable entre Syndicats ; 2^o parce qu'un Syndicat ne peut faire partie d'un autre Syndicat, ce qui serait une union de Syndicats déguisée, et que les unions de Syndicats n'ont point la capacité juridique accordée à un simple Syndicat, tandis qu'une Société régie par la loi de 1901 peut s'affilier à un Syndicat, et jouir de tous ses avantages (2).

En Italie, à la suite des vœux émis par le Congrès de Padoue, la loi du 9 juin 1901 a donné à l'association syndicale de défense contre la grêle, un caractère obligatoire, pour tous les propriétaires compris dans son périmètre, lorsqu'elle a obtenu l'adhésion des deux tiers des intéressés payant au moins la moitié de l'impôt foncier sur les terrains embrassés par l'association. Une pareille disposition législative n'existe pas en France : les lois du 21 juin 1865 et du 15 décembre 1888 ne prévoient

(2) Congrès de défense contre la grêle, Lyon, 1901.

l'association syndicale obligatoire que dans des cas spéciaux, comme par exemple pour la défense contre la mer, les fleuves, les torrents, etc., ou pour la défense des vignes contre le phylloxera. Sans doute, une loi interviendrait également chez nous, si les résultats des tirs démontraient d'une façon incontestable leur efficacité.

Quelle est donc l'action du tir au canon dans les hautes couches atmosphériques pour y empêcher la formation de la grêle ? Y a-t-il dislocation du nuage provoquée par l'ébranlement de l'air ? Y a-t-il une dissociation de molécules résultant de l'action électrique du tore tourbillonnant qui se forme par suite de l'expansion des gaz, au sortir du pavillon conique du canon ? La science n'est pas fixée sur cette question ; néanmoins les résultats apportés au Congrès de Padoue et confirmés par de si nombreuses expériences furent tels que les savants les plus illustres de l'Italie, comme MM. Bombicci, Roberto, Marangoni, les professeurs Porro, Poggi, Marconi déclarèrent que la science ne pouvait que s'incliner, et que toute théorie sur la formation de la grêle qui ne pourrait expliquer de pareils résultats, était forcément erronée. Aussi les conclusions admises par le Congrès furent-elles d'un optimisme absolu. Elles peuvent se résumer ainsi : 1° La campagne de 1906 a confirmé la pleine confiance dans le tir contre la grêle ; 2° Le succès est certain si l'organisation de la défense ne laisse rien à désirer, c'est-à-dire avec un champ de tir suffisamment vaste, des canons assez rapprochés les uns des autres, des charges de poudre convenables et des artilleurs bien disciplinés ; 3° Les plus violents orages peuvent être victorieusement combattus, si la défense est irréprochable et couvre une vaste superficie.

Au Congrès de Lyon, la lecture des rapports présentés laisse une impression bien moins concluante. L'enthousiasme se maintient en France; il est justifié d'ailleurs par les résultats obtenus pendant l'année dans le Beaujolais : M. Chatillon qui se fait l'apôtre des organisations nou-

velles de défense contre la grêle, se charge également de publier leurs succès en une série de rapports précis, rédigés après chaque orage qui a été l'objet d'une canonnade. Détachons en ce récit parmi ceux qui semblent les plus concluants.

Orage du 28 juillet 1901. — « Le matin du 28 juillet, rien ne faisait prévoir ces violents orages de l'après-midi qui ont occasionné tant de dégâts dans le Rhône et dans l'Ain. La température était peu élevée et le temps assez frais. Tout à coup, vers les deux heures du soir, les montagnes du Beaujolais et de Theizé, jusqu'à Vaux, apparaissent chargées de sombres nuages. Au-dessous d'eux, par intervalles, quelques-uns gris cendrés et à bords striés. Le tonnerre gronde au loin et avec fureur. Le danger est imminent. Tous les canons de bordure commencent à tirer : Ternaund et Oingt, aux avants-postes, donnent le signal, et peu après, depuis Theizé jusqu'à Salles, les coups se succèdent avec rapidité. Les nuages disloqués descendent alors dans la plaine et sont accueillis par un feu très nourri.

« Pendant une demi-heure, dans chaque champ de tir, les artilleurs soutiennent très vivement la lutte. Au bout de ce temps, le péril est conjuré, et les nuages, partagés, émiettés et éclaircis sur nos têtes retournent se condenser à droite et à gauche de notre zone protégée.

« Notre champ de tir de plus de 10.000 hectares a été complètement épargné, tandis que presque tout autour, la grêle est tombée abondamment. Au nord, les communes de Beaujeu, Reignié, Lantigné, Quincié et Marchampt ont beaucoup souffert ; sur certains points, la moitié de la récolte a été détruite. A l'ouest, une trombe s'est abattue sur Lamure, Grandris, Saint-Just-d'Avray, Chamelet et une épaisse couche de grelons couvrait la terre.

Au sud, à une faible distance de nos canons, les ravages recommencent et sont d'autant plus importants qu'on s'en

éloigne davantage. Anse qui n'a essuyé qu'une bourrée de grêlils, doit peut-être sa préservation aux tirs de Lachasagne, Pommiers et Limas. Les communes de Charnay, Saint-Jean-des-Vignes, Belmont et Lozanne, dans le canton d'Anse, toute la partie Est du canton de l'Arbresle, tout le canton de Limonest et le massif du mont Dore, ont été complètement dévastés, et les ravages causés par le terrible météore se sont étendus dans l'Ain à de nombreuses communes. »

Pendant cette même année 1901, l'Italie semble avoir au contraire enregistré de nombreux succès, qui ébranlent singulièrement sa confiance dans l'efficacité des tirs. Parmi les succès les plus graves, citons celui de Grignasco, dans la province de Novarre. Cette localité renferme un syndicat de tir qui possède 31 canons, et qui ne put cependant, le 12 juin, empêcher un vrai désastre causé par la grêle.

M. de Alessi croit que dans certains cas, les tirs ne font que provoquer les chutes de la grêle, si celle-ci est déjà formée. D'après lui, les tirs seraient efficaces, mais avant que la grêle se forme, ils pourraient encore l'être quelquefois, lorsqu'il n'y a que le grésil de formé, en provoquant la chute de ce dernier. Mais si les grelons ont pu grossir et se compléter, alors le canon les fait tomber plus vite encore. M. de Alessi en conclut que le seul moyen d'organiser une lutte efficace consiste à placer les canons sur la montagne pour combattre l'orage à son origine.

Cette opinion est également celle de M. Ottawi, l'un des organisateurs du tir en Italie : tout en ayant confiance dans l'efficacité du tir dans nombre de cas, il n'hésite pas à le déclarer impuissant dans beaucoup d'autres.

Enfin, M. Roberto disait à Novarre : « Les résultats en 1901, au Piémont, nous disent que les tirs seront efficaces tant qu'on les fera avec un nombre suffisant d'appareils que l'on fera fonctionner en temps utile. C'est une force que nous opposons à une force, et dans cette lutte, nous

aurons la victoire toutes les fois que nos canons auront une force supérieure à celle des orages ; malheureusement celle-ci peut augmenter jusqu'à un point que nos appareils ne pourraient atteindre. Et voilà pourquoi nous ne sommes et ne serons jamais en état de combattre tous les orages. »

Faut-il admettre ces appréciations et voir dans les insuccès signalés en Italie une preuve de l'inefficacité du tir dans nombre de cas, dans ceux-là précisément où la défense serait le plus nécessaire ? Le Congrès de Lyon a repoussé ces conclusions : pour lui, les insuccès ne proviennent pas de l'infériorité du nouveau mode de défense, mais ils s'expliquent, dans chaque cas particulier, par certaines fautes commises soit dans l'organisation du champ de tir, soit dans la façon dont les canons ont été employés. C'est ainsi que la première association qui a eu un insuccès est celle de Ponti sul Mincio, qui défendait 500 hectares avec 19 canons ; une autre association, celle de San-Giacono Seignate, avec 36 canons, défendait 1.150 hectares. Une autre cause d'insuccès réside dans une mauvaise orientation du champ de tir : les pièces, les plus fortes, formant lisière, doivent être placées du côté d'où viennent les orages.

Néanmoins, on ne peut, en présence des résultats contradictoires obtenus, se prononcer nettement en faveur de l'emploi du tir au canon contre la grêle, ni encourager son développement en France.

Mais en supposant démontrée l'efficacité des engins nouveaux, on peut se demander dans quelle mesure ils modifient la question de l'assurance contre la grêle. L'Assurance et le tir au canon procèdent de deux principes différents : l'un remédie dans une certaine mesure aux désastres causés par l'orage, l'autre empêche ces désastres de se produire. Il semble donc que ces deux moyens soient inconciliables, et que la réussite du premier ait pour condition l'insuccès du deuxième. C'est ainsi que l'avaient en-

tendu les Compagnies françaises d'assurance contre la grêle qui se sont efforcées de prouver l'inefficacité des tirs et l'inutilité des frais qu'ils entraînent. Mais ce n'était pas là le point de vue des Compagnies italiennes : loin de chercher à nier des résultats, qui, après le Congrès de Padoue, paraissaient indéniables, elles se sont efforcées d'en profiter. Quelques-unes, en effet, ont admis des restitutions de primes de 20 à 30 p. 100 pour les membres d'un consortium, quand le tir a été complètement efficace. D'autres, plus convaincues, sont allées plus loin, et, quel que soit le résultat du tir, ont réduit leurs primes du tiers ou du quart. C'est qu'en effet, les tirs présentent pour les Compagnies ce grand avantage de rendre assurables à des tarifs acceptables des risques qui auparavant ne l'étaient pas : ils suppriment cette périodicité du sinistre, qui fait que chaque année, dans certaines régions, telle commune sera ravagée d'une façon presque certaine. L'Assurance peut ainsi pénétrer dans des régions qui, jusque-là, lui étaient à peu près complètement fermées. En supposant même, ce qui n'est pas démontré, que les tirs contre la grêle arrivent à détourner le météore dans tous les cas, et préservent ainsi complètement les zones qu'ils défendent, les Compagnies d'assurance n'en éprouveront presque aucun dommage : elles-mêmes s'éloignaient des zones trop dangereuses ou n'acceptaient de tels risques qu'à des tarifs à peu près inacceptables. D'autre part, dans les régions où la grêle ne sévit pas avec fréquence et n'occasionne que des dommages relativement modérés, il n'est pas présumable que l'organisation de tirs vienne supplanter l'assurance : cette organisation demandant alors une initiative que l'on jugera inutile de prendre.

CONCLUSIONS

Il résulte de ce rapide aperçu que l'Assurance agricole s'est particulièrement bien développée dans le cadre syndical. Cette institution qui n'avait pu pénétrer dans les campagnes par la seule intervention des Compagnies d'assurances est actuellement assez répandue pour que l'on puisse compter sur elle dans la réparation des dommages causés par les sinistres agricoles.

Quelques chiffres permettront de donner une idée précise de ce développement : en 1894, les Sociétés mutuelles d'Assurances du bétail formaient des groupements isolés dans certaines régions, les Landes principalement, la Vendée s'élevant à 800 environ. Il y a deux ans, le nombre des Associations mutuelles d'Assurance était de 3.000 environ. A la fin de l'année 1903, elles ont déjà atteint le chiffre de 4.000.

Non seulement l'institution s'est étendue à diverses branches d'Assurance, notamment à l'incendie, mais elle s'est répandue dans toute la France : actuellement trois départements seulement en sont privés. Ce mouvement est bien plus imposant que celui du Crédit agricole : en novembre 1903, il existait 459 caisses de Crédit agricole, affiliées aux Caisses régionales.

Ce qui a caractérisé ce mouvement, c'est la grande diffusion par laquelle il a procédé dans l'organisation des Caisses syndicales d'Assurances agricoles : ces Caisses se sont organisées et développées dans un cadre restreint, généralement une commune, ne comprenant en conséquence qu'un nombre très faible d'associés, et ayant des ressources peu élevées. Quelle infériorité apparente de ces Sociétés vis-à-vis des puissantes Compagnies d'Assurances mutuelles ou à primes fixes, s'étendant à de vastes régions, possédant des ressources pécuniaires immenses ! Cette étroitesse de l'Association syndicale est, cependant, en matière d'assurance, une condition capitale de succès. L'on ne peut traiter l'Assurance en grand, comme on traiterait pour l'achat d'engrais ou de matières agricoles, car il y a dans l'Assurance un élément moral qu'il faut conserver. De là vient la réussite rapide des Associations mutuelles agricoles dans l'Assurance contre la mortalité du bétail. Cette forme d'Assurance ne demandant que des capitaux peu élevés convenait particulièrement à ces petites sociétés. De là viennent aussi les difficultés auxquelles se sont d'abord heurtés les organisateurs des Caisses syndicales d'Assurance-incendie : il fallait en effet, pour assurer le bon fonctionnement de ces Caisses, leur donner une assiette et des ressources que ne portaient pas les Caisses locales.

Ainsi que nous l'avons vu, l'Union du Sud-Est a conservé la petite société communale à la base de son organisation de l'Assurance-incendie ; ces Sociétés, réunies par la Caisse régionale, sont garanties elles-mêmes contre les risques trop lourds à supporter au moyen de la réassurance.

Ce point est actuellement acquis et quel que soit le genre de sinistres agricoles qu'il faille combattre, la Société syndicale type doit être la Société à cadre restreint fonctionnant dans la circonscription d'une commune. L'avenir n'est pas à la Société mutuelle embrassant tout le

territoire, mais une grande multiplicité des Sociétés couvrant la France entière de leur réseau.

Le second caractère important de l'organisation syndicale de l'Assurance agricole est la façon dont l'Association au second degré a été utilisée pour donner de la stabilité aux opérations des petites Sociétés locales. Ces Caisses pouvaient, en restant isolées, réussir dans l'Assurance du bétail : ce mode d'Assurance ne demandant pas de capitaux importants. Mais on ne pouvait sérieusement compter sur leur réussite en matière d'Assurance-incendie, puisqu'un seul sinistre pouvait dépasser les réserves de plusieurs années, et amener ainsi la faillite de la Société. Pareil inconvénient existe dans des proportions plus grandes encore en matière d'Assurance-grêle. La souplesse de l'organisation syndicale a permis de remédier à cet inconvénient : les Caisses locales sont associées à leur tour, et font partie d'un grand Syndicat qui prend à sa charge une portion de risques proportionnellement égale pour toutes les Caisses moyennant versement d'une faible portion des cotisations.

Les Caisses locales sont assurées elles-mêmes pour l'exécution de leurs engagements, et suppléent ainsi à la faiblesse de leurs ressources pécuniaires.

Cette Association des Caisses locales se fait en général dans le cadre d'un grand syndicat. C'est ainsi que l'Union du Sud-Est a organisé l'Assurance du bétail, plus récemment l'Assurance contre l'incendie, dans les dix départements qu'elle embrasse.

Cette organisation qui compense l'infériorité de la petite Caisse locale, au moyen de l'Association, a déjà donné des résultats qui permettent de considérer comme certaine la réussite des Caisses syndicales en matière d'Assurance-incendie, et d'envisager pareille réussite en matière d'Assurance-grêle, dans un avenir plus ou moins éloigné.

Un résultat qu'il y a lieu de noter, est certainement la facilité avec laquelle ces Associations ont conquis la faveur

gouvernementale. L'idée d'Assurance obligatoire est actuellement complètement abandonnée et remplacée par l'idée d'Association libre.

Lors de la discussion du Budget de l'Agriculture à la Chambre des députés. M. Plissonnier disait : « Le petit cultivateur ne connaît pas les bénéfices qu'il pourrait retirer de l'Assurance mutuelle, soit contre la mortalité du bétail, soit contre l'incendie. A ce propos, je félicite M. le Ministre pour la grande extension donnée aux Assurances mutuelles du bétail, car cette année, il s'est formé plus d'un millier de Sociétés nouvelles contre la mortalité du bétail : on en compte actuellement 3.000. Mais, c'est 36.000 de ces Sociétés qui devraient exister, une par commune, parce que, comme pour les Syndicats agricoles, l'Assurance doit se faire dans le village, tout au plus dans le canton, et ne pas s'étendre au delà. » M. Mougeot dans la même séance déclarait : « Si mes honorables prédécesseurs ont été des défenseurs convaincus, ardents et agissants d'une pareille idée, le Ministre de l'agriculture, qui a l'honneur de s'adresser à la Chambre en ce moment, ne le cède en rien à ses devanciers. » Cette faveur gouvernementale se manifeste dans les instructions données aux professeurs d'agriculture en vue de répandre dans les campagnes l'esprit d'association, d'amener les cultivateurs à l'organisation de Caisses syndicales d'Assurances. Elle se manifeste aussi dans l'allocation des secours aux victimes des sinistres agricoles. D'après les instructions de M. Mougeot, ces secours ne peuvent être accordés que si l'agriculteur sinistré n'a pu être mis en mesure de recourir à l'Assurance. Cette jurisprudence a eu d'heureux résultats puisqu'en l'espace de trois mois elle a amené, dans un seul département, la création de 17 Sociétés nouvelles.

Ce qu'il faut surtout pour le développement de l'institution, c'est l'initiative privée. Ici nous ne saurions trop louer les Syndicats agricoles et les Unions de l'effort accompli. Ce sont eux qui, par la propagande entreprise et la

publicité sous toutes les formes, ont amené la prompte organisation des Caisses d'Assurances contre la mortalité du bétail, qui par leurs réclamations ont amené le vote de la loi protectrice du 4 juillet 1900. C'est également l'Union du Sud-Est qui organise l'Assurance contre l'incendie : son système, très étudié, a déjà donné des résultats qui vont amener l'adoption d'organisations analogues par d'autres Syndicats, notamment le Syndicat des Alpes et de Provence. Cette organisation de l'Assurance-incendie, a permis à M. de Rocquigny de prévoir l'organisation sur des bases analogues de l'assurance contre la grêle.

On le voit, si l'œuvre entreprise par les syndicats agricoles ne progresse que lentement, elle apporte cependant avec plus de sûreté qu'aucun système, la solution du problème de l'Assurance agricole.

Les résultats actuellement acquis ne permettent pas d'affirmer que les Syndicats arriveront au bout de la tâche entreprise, notamment à l'organisation de l'Assurance-grêle : il est du moins déjà possible de l'espérer. Dans tous les cas, les Associations existantes d'Assurance-bétail et incendie ne sont pas vouées à disparaître, non seulement parce qu'elles trouveront toujours pour les défendre d'ardents dévouements, et des initiatives pour les répandre, mais aussi parce qu'elles reposent sur ces principes économiques inébranlables : épargne et association.

Vu :

Lyon, le 7 juin 1904.

Le Président du Jury de la Thèse,

C. BROUILHET.

Vu :

Lyon, le 8 juin 1904.

Le Doyen de la Faculté,

E. CAILLEMER.

PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le 11 juin 1904.

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

G. COMPAYRÉ.

BIBLIOGRAPHIE

1^{re} OUVRAGES GÉNÉRAUX

BLOCK (Maurice). — Traité théorique et pratique de statistique, 1878.

CHAUFTON (Albert). — Les assurances, leur passé, leur présent et leur avenir, 2 volumes, 1884-1886.

LEDRU (A.) et WORMS (P.). — Commentaire sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884-1885.

HAURION (Maurice). — Précis de droit administratif, 1901.

BROUILHET. — Cours de la Faculté de droit de Lyon, 1900-1901 (doctorat).

PANDECTES FRANÇAISES. — Aux mots « assurances », et « assurances mutuelles ».

DALLOZ. — Répertoire et supplément au répertoire au mot : « assurances ».

BULLETIN DES LOIS. — Annuaire statistique de la France publié par le Ministère du commerce.

2° OUVRAGES SPÉCIAUX

- DE COURCY (A.). — Des assurances agricoles. mémoire au Conseil d'Etat, 1857.
- PERRIAUD (Jean). — L'assurance contre la grêle, 1896.
- PERRIAUD (Jean). — Etude économique de l'assurance-grêle, 1892.
- THOMEREAU (Alfred). — Les assurances agricoles, 1894.
- THOMEREAU (Alfred). — La question des assurances agricoles au point de vue de la statistique, 1891.
- GUÉNIN (Henri). — Le crédit par l'assurance, 1891.
- TAILLIANDIER (M.). — Les assurances agricoles en France. Th. Paris, 1899.
- ARNAUD (G.). — L'assurance agricole en France. Th. Aix, 1900.
- GUÉNIN (H). — Le Crédit par l'assurance, 1891.
- MAURIN (G.) et BROUILHET (Ch.). — Manuel pratique du crédit agricole.
- ROCQUIGNY (comte de). — Intervention des syndicats agricoles dans l'assurance contre la mortalité du bétail. Rapport à la Société des agriculteurs de France, 1894.
- L'assurance par l'Etat ou les syndicats agricoles. — Rapport au Congrès de Lyon, août 1894.
- DUPORT. — Rapport à la Société des agriculteurs de France. Séance du 2 mars 1899.
- RIBOUD (Léon). — L'assurance-grêle. Congrès d'Orléans 1897. Congrès national des syndicats agricoles, tenu à Orléans. mai 1897. Compte rendu des séances.

SILVESTRE (C.). — L'Union du Sud-Est des syndicats agricoles, 2 volumes et un album. Lyon, 1900.

CHATILLON (J.). — La prévoyance contre la mortalité du bétail dans l'Union du Sud-Est. Instructions pratiques, 1899.

ROCQUIGNY (comte de). — Les syndicats agricoles et leur œuvre.

ROCQUIGNY (comte de). — L'assurance mutuelle du bétail. 1898 (Circulaire, n° 49 du Musée social, 25 juin 1898 : les petites institutions mutuelles de prévoyance contre la mortalité des animaux de ferme).

ROCQUIGNY (comte de). — Le progrès des assurances mutuelles agricoles en France. Musée social. Mémoires et documents, août 1903.

SALMON-LEGAGNEUR (P.). — Les caisses des incendiés. Réforme sociale, 1898.

RIEU (A.). — Etude sur les assurances agricoles. Syndicat agricole Vauclusien, 1898.

FASQUELLE (G.). — L'assurance mutuelle contre la mortalité du bétail. 1898.

RIBOUD (Léon). — La prévoyance contre la mortalité du bétail dans l'Union du Sud-Est des syndicats agricoles. — Le règlement et son commentaire, 1898.

CHATILLON. — Société de défense contre la grêle. — Instructions.

Compte rendu du Congrès de défense contre la grêle de Lyon, 1901.

3^e DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Discours MÉLINE. — Chambre des députés, séance du 20 juin 1892.

Proposition JONNART. — Chambre des députés, séance du 28 mars 1893.

Première proposition PHILIPPON et PÔCHON, 27 mai 1893.

Deuxième proposition PHILIPPON, 21 novembre 1893.

Projet de loi VIGER, 24 avril 1894.

Séance de la Chambre des députés du 3 décembre 1895.

Séance de la Chambre des députés du 21 février 1898.

Discours de MM. MOUGEOT et MÉLINE, président du Conseil, ministre de l'agriculture.

Séance de la Chambre des députés du 25 février 1898.

Discours de MM. MÉLINE, LÉON MOUGEOT, Emile REY, VIGER, Charles DUTREIX, JAURÈS, etc.

Rapport Henri RICARD, sur le budget général de l'exercice 1899. — Ministère de l'agriculture, 15 décembre 1898.

Rapport LOURTIES, Sénat 10 janvier 1899.

Séance de la Chambre des députés du 25 février 1899.

Discours de MM. Antoine PERRIER, E. REY, VIGER, ministre de l'Agriculture.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction.....	5
Livre premier. CHAPITRE I^{er}. — Les syndicats agricoles et leur intervention possible en matière d'assurance agricole.....	23
CHAPITRE II. — L'assurance contre la mortalité du bétail.....	38
CHAPITRE III. — Condition juridique des Sociétés d'assurances mutuelles agricoles. Application de la loi du 21 mars 1884.....	55
CHAPITRE IV. — Intervention gouvernementale en faveur des caisses d'assurances mutuelles agricoles. Les subventions.....	69
Livre deuxième. CHAPITRE I^{er}. — Nécessité d'une intervention législative. La loi du 4 juillet 1900.....	83
CHAPITRE II. — La loi du 4 juillet 1900. Sa portée, ses conditions d'application.....	92
CHAPITRE III. — Influence de la législation nouvelle sur le développement des Sociétés mutuelles d'assurance du bétail.....	97
CHAPITRE IV. — Organisation des caisses mutuelles d'assurance contre l'incendie.....	106
CHAPITRE V. — Organisation des syndicats en vue de la prévention contre la grêle.....	120
Conclusions.....	131

